

## Capítulo 9

# Populismo Autoritário, Desdemocratização e Desmonte das Políticas Sociais: lições do caso brasileiro

*Sonia Fleury*

*Arnaldo Lanzara, Carlos Pinho*

*Fernanda Pernasetti, Lenaura Lobato,*

*Luciene Burlandy*

*Mônica Senna, Ronaldo Teodoro*

### Uma onda global de autoritarismo

A recente onda de governos populistas autoritários em vários países tem suscitado profundas inquietações sobre o futuro das democracias. O relatório de 2022 do V-Dem Institute (Varieties of Democracies) da Universidade de Gothenburg, com base em um amplo estudo de indicadores em 180 países, conclui que, em 2021, havia um recorde de 33 países submetidos a processos de autocratização, o que representa um retrocesso dos regimes democráticos a níveis correspondentes a 1989, ou seja, erradicando os progressos democráticos dos últimos 30 anos (BOESE *et al.*, 2022). Além do aumento de golpes de Estado, o relatório identifica mudanças na natureza da autocratização, com ampliação da polarização e da desinformação por parte dos governos, e a crescente perda de autonomia das instituições democráticas e da liberdade de expressão dos cidadãos.

Como ponto de partida investigativo, a emergência desse fenômeno não pode ser dissociada do clima de descontentamento que se abateu sobre os cidadãos das diversas democracias. O crescimento do populismo autoritário caminha em compasso com a reversão das expectativas de segurança econômica, a disseminação

de ressentimentos em relação aos imigrantes, às minorias raciais, às mulheres e a outros grupos discriminados (EATWELL; GOODWIN, 2018). Frustrações são alimentadas pela crença que as autoridades são distantes, corruptas e insensíveis às demandas populares; uma convicção que se volta particularmente contra as burocracias de Estado (ROCKMAN, 2019). A ascensão do populismo autoritário também guarda profunda relação com a atual concentração plutocrática da renda e riqueza em algumas sociedades (PIKETTY, 2014); e com um disseminado sentimento de incredulidade dos cidadãos em relação aos resultados redistributivos das políticas. Não obstante, os governos populistas autoritários aprofundaram as desigualdades.

Wolfgang Streeck (2014) questiona a tensão entre capitalismo e democracia na fase atual do capitalismo financeiro. O autor aponta a existência de uma incompatibilidade natural entre os dois princípios, ou regimes que guiarão a alocação no capitalismo democrático: um deles atendendo às forças do livre mercado; e o outro baseado nas necessidades sociais e direitos certificados pelas escolhas coletivas das políticas democráticas. Na conjuntura atual, na qual os Estados que antes eram arrecadadores transformaram-se em grandes devedores, foram adotadas políticas de austeridade com redução do gasto público. A partir de então, cresceu a oposição entre o “povo do mercado” e o “povo do Estado”, estes últimos, os cidadãos que dependem das políticas públicas redistributivas ameaçadas com a retração do WS (STREECK, 2014).

Essa espiral de cortes nas políticas do bem-estar vem gerando uma crescente frustração – uma “espiral do silêncio” (NOELLE-NEUMANN, 1984) – cujas consequências imediatas são a exclusão, o conformismo e o desencantamento dos cidadãos com a política; terreno fértil para a expansão do populismo autoritário. Nesse sentido, a estridência exibicionista das lideranças populistas autoritárias, sua representação estética e teatral da soberania, vai se aliando, convenientemente, ao tecnicismo decisionista e “neutro” das regras de austeridade para produzir um silenciamento sobre o conteúdo das políticas públicas.

No entanto, é difícil captar as relações complexas engendradas pelo fenômeno do populismo em sua diversidade de experiências histórico-contextuais, estilos, retóricas e práticas políticas, ou antipolíticas conforme o caso. O populismo possui uma substância disforme e mutante, ajustando-se a diferentes ideologias, conjunturas e contextos (MÜLLER, 2016; URBINATI, 2019). Ademais, diversas teorias observam a *rationale* do populismo sob diferentes ângulos, o que complica qualquer tentativa de uma definição, mas precisa do conceito (LACLAU, 2005; MUDDE; ROVIRA KALTWASSER, 2017; PAPAS, 2019).

A despeito do seu caráter vago e controverso, o conceito de populismo requer algumas definições mínimas para se tornar operacionalizável. A recente manifestação

do populismo por meio de traços nitidamente autoritários deixa importantes pistas sobre sua natureza despótica. Nadia Urbinati relaciona o populismo a um movimento de “desfiguração da democracia constitucional” (URBINATI, 2014). O populismo autoritário e o plebiscitarianismo que o acompanha são incubados dentro da democracia e manifestam o desejo de alcançar a unanimidade das decisões e a homogeneidade do corpo social: “uma idealização que tem caracterizado as comunidades democráticas desde a antiguidade” (URBINATI, 2014, p. 27). As lideranças populistas autoritárias querem se fazer representantes de um povo uno, o “verdadeiro povo”, evocando a ideia de uma sociedade sem mediações políticas.

A identificação populista entre líder e povo ameaça apagar os registros da distinção entre Estado e sociedade. O populismo autoritário quer invisibilizar as linhas que separam o poder político do poder administrativo. Realizar os desejos do líder autoritário requer a denegação de todo aspecto normativo da ordem administrativa e, particularmente, de toda garantia universalista da representação dos direitos. Como destacou Hannah Arendt (1978) no seu ensaio sobre o totalitarismo, as diversas burocracias estatais, sob esses regimes, perdem suas competências e atribuições legais, ficando impedidas de representar interesses heterogêneos e pluralistas.

A ascensão recente de governos populistas autoritários em diversos países, e seus constantes ataques à ordem administrativa do Estado, obriga-nos a repensar o relacionamento entre burocracia e política. É preciso ressaltar que as burocracias públicas são importantes estabilizadoras das democracias liberais de massa.

No entanto, a própria burocracia pode ser um fator de desestabilização dos processos democráticos, desencadeando ações que convergem com princípios antidemocráticos e autoritários, atendendo a segmentos sociais que concentram poder e minam os resultados dos processos eleitorais. Exemplos dessa situação incluem a chamada Operação Lava Jato e o comportamento das Forças Armadas no Brasil. No caso da Operação Lava Jato, considerada um caso de perseguição judicial (*lanfare*), é importante identificar o envolvimento do próprio STF.

Nesses casos, a burocracia, ou parte dela, deixa de ser um “estabilizador das massas” nas democracias e passa a ser um trunfo político das oligarquias que atuam contra as maiorias eleitorais. Portanto, a atuação de parte da burocracia pode servir aos interesses de setores sociais privilegiados que se opõem aos esforços para distribuir o poder de forma mais equitativa e promover a inclusão política de grupos marginalizados e de atores fora dos círculos tradicionais de decisão. Esses setores privilegiados são tipicamente compostos por banqueiros, grandes empresários e outros agentes de mercado que colonizam o Estado.

A democracia e a ação governamental, assim como as burocracias e as políticas públicas, são fenômenos conexos à “autonomia relacional do Estado” em sua interação com a sociedade (MANN, 1993). Historicamente, os conteúdos da intervenção do Estado jamais se reduziram a um conjunto de prescrições. A par disso, “a política permaneceu atada à administração estatal e às estatísticas, isto é, a uma história do espaço” (KOSELLECK, 2005, p. 43). Os Estados também foram responsáveis pela unificação dos seus territórios na linguagem ou na gramática da cidadania democrática, sustentando a mobilização coletiva de grupos inseridos em relações sociais desiguais (BENDIX, 1964; ROKKAN, 1975). Charles Tilly (2007) destacou que a integração dos *outsiders* nas relações de cidadania, a blindagem das políticas públicas ao fenômeno das desigualdades simbólicas e associativas (desigualdades categóricas) e a diminuição das resistências à implementação de medidas redistributivas foram fatores cruciais para os processos de democratização, e dificilmente ocorreram sem a presença de “capacidades estatais”. Ademais, constatou que a desconstrução das capacidades burocráticas dos Estados, especialmente das capacidades de gerar políticas redistributivas, produz o inverso dessas relações, levando a um crescente processo de “desdemocratização” (TILLY, 2007).

Estudos recentes apontam para os ataques de governos populistas autoritários às burocracias e políticas públicas, evidenciando os limites desses governos quanto ao desmonte de políticas (PETERS; PIERRE, 2019; BAUER; BECKER, 2020). Peters e Pierre (2019) afirmam que a retórica populista de derrogação do *establishment* político-administrativo é bem-sucedida para disputar eleições, mas é menos exitosa para governar. Não por acaso, as lideranças populistas costumam estender a disputa eleitoral para além das eleições como estratégia de autolegitimação e sobrevivência política. Apesar da retórica *anti-establishment*, o recurso ao clientelismo pode ser a última salvaguarda da liderança populista para manter-se no poder, ainda que esse fato custe o apoio do seu eleitorado cativo (PETERS; PIERRE, 2019).

Governos populistas autoritários não podem, a bel-prazer, engajar-se na desconstrução de instituições, pois se defrontam com os efeitos cumulativos dos legados burocráticos e das políticas públicas (BAUER; BECKER 2020). A literatura sobre a retração do EBS produzida nas últimas décadas mostrou que os diversos fatores subjacentes ao desmonte de políticas são bastante complexos (PIERSON, 2001; BAUER; KNILL, 2014). De acordo com Pierson (2001), a magnitude das reformas e dos cortes nos programas e benefícios sociais, em uma era de austeridade fiscal permanente, depende da “tenacidade institucional” e dos efeitos inerciais das políticas públicas – o que impõe consideráveis custos aos proponentes do desmonte (PIERSON, 2001). Em suma, os custos eleitorais do desmonte tendem a ser mais

elevados quanto maior a amplitude dos beneficiários e da burocracia envolvida na provisão da proteção social.

Mudanças no regime político também originam processos de desconstrução de políticas, particularmente quando governos populistas com visões fortemente refratárias ao Estado são eleitos. Baseados na experiência de diversos governos populistas autoritários, Bauer e Becker (2020, p. 19) elencam várias estratégias que esses governos dispõem para derrogar a administração pública e as políticas previamente estabelecidas, destacando a “sabotagem das agências burocráticas” e as reformas. Os autores mobilizam argumentos do *policy dismantling* para afirmar que os graus de resistência das burocracias públicas às investidas de líderes autoritários podem ser frágeis ou robustos, dependendo da resiliência das instituições burocráticas (BAUER; BECKER, 2020).

O desmantelamento das burocracias pode ser entendido como uma mudança na natureza política do Estado. Isso significa que as ações de desmonte enfraquecem os componentes democráticos da burocracia pública, mas fortalecem áreas de poder com menor controle público, como o aparato de segurança pública, ou até mesmo robustecem processos burocráticos, constitucionalizando políticas de austeridade fiscal.

Embora os regimes populistas se autodeclarem antielitistas – o que confirma em alguns aspectos sua vocação plebeia e plebiscitária –, recentes achados da literatura sobre o tema demonstram que a “retórica popular” das lideranças populistas é uma cortina de fumaça útil para ofuscar a verdadeira vocação desses regimes, que é radicalmente antirregulatória e plutocrática (METZGER, 2017; ROCKMAN, 2019; HACKER; PIERSON, 2020). Esses governos retiram sua legitimidade do seu potencial de destruição, latente e real. Destruir a legislação ambiental, revogar direitos sociais e trabalhistas, reduzir os impostos dos mais ricos são os “compromissos críveis” que esses governos estabelecem para se fiar ao poder; com a anuência e a cumplicidade de setores da sociedade que percebem o momento populista autoritário como uma chance; em que o custo do comportamento predatório é fortemente reduzido.

Em suma, construir uma coalizão de forças conservadoras e heterogêneas, mas unificadas em torno de objetivos precisos – como a pilhagem do Estado por interesses econômicos predatórios e a exploração de animosidades identitárias e/ou partidárias de esquerda –, é a principal estratégia do populismo autoritário. A vocação plutocrática e “pró-mercado” dos regimes populistas autoritários muitas vezes passa despercebida nas análises do fenômeno e merece ser discutida.

Não é acidental o fato de um crescente número de governos populistas autoritários ao redor do mundo compartilharem visões ultraliberais no campo econômico, consentindo muitas vezes com regras fiscais de austeridade que limitam sua própria discrição, a exemplo do governo Bolsonaro no Brasil. O que explica essa tendência aparentemente contraditória? Tal tendência poderia sugerir um compartilhamento autocrático estável do poder entre o populismo e as políticas de liberalização?

A compatibilização entre liberalismo econômico e autoritarismo político que estamos assistindo em vários países mostra, por um lado, a plasticidade do liberalismo e, por outro, uma dinâmica temporal, que se processa por ondas distintas. Frazer (2017) identifica uma primeira onda na qual a redução do tamanho do gasto público e a burocracia estatal predominaram, uma segunda em que a desregulamentação econômica teve protagonismo na agenda liberal e, mais recentemente, uma terceira onda, quando os custos das medidas de austeridade se fizeram sentir mais fortemente, com a consequente desdemocratização.

No livro *A Constituição da Liberdade*, de Friedrich Hayek (1978), a relação entre sociedades de mercado e Estados autoritários surge como um programa político bem definido. Em sua formulação teórica e em sua prática política na Mont Pelerin Society, o pensador austríaco ganhou crescente influência no pensamento inglês e estadunidense na década de 1970. Seu objetivo declarado era combater a legitimidade do WS e as experiências socialistas, baseado na retórica agressiva da Guerra Fria. Compreendendo que a democratização do poder constituía um risco central para a liberdade individual, Hayek enfatizou que “uma democracia pode muito bem exercer poderes totalitários, e é concebível que um governo autoritário possa agir segundo princípios liberais” (HAYEK, 1978, p. 103). Como se vê, o grande inimigo da liberdade seriam os efeitos advindos da soberania popular, e não a forma política do Estado *per se*.

Nadia Urbinati (2015, p. 69) argumenta que o liberalismo autoritário de nosso tempo emergiu na sociedade democrática a partir de uma “germinação do liberalismo econômico”; manifestou-se como uma reação à sociedade planificada do pós-guerra e como uma “redescoberta de comunidades disfarçadas de substitutas dos programas do Welfare State”.

Também é necessário apontar que regras econômicas “impessoalizadas” de austeridade podem sustentar ordens autocráticas. Líderes autoritários se beneficiam da disciplina fiscal baseada em “regras imparciais” de condução das políticas macroeconômicas porque os custos da perda de discrição para produzir políticas mais expansionistas são fortemente compensados pelos benefícios da “confiança” dos mercados (AASKOVEN; GRUNDHOLM, 2021). A ideia presente aqui é

que a “democracia” só pode reinar em um lugar onde a confiança dos agentes do mercado é restaurada por regras de governança econômica despolitizadas e ultraimparciais. Despolitizar a democracia significa, portanto, alargar o domínio das decisões técnicas e imparciais por meio da defesa unilateral da “confiança” contra a opinião, purgando a política do dissenso e da competição ideológica (URBINATI, 2014).

Em relação a essas transformações da governança econômica, uma importante dimensão política que tem favorecido a incursão autoritária contra a estrutura democrática é a condição fortemente privatizada dos sistemas de comunicação nas democracias ocidentais (CHOMSKY, 1997). No Brasil, a austeridade fiscal passou a constar na Constituição em 2016, por meio da EC nº 95, que foi massivamente divulgada e apoiada pelos principais meios de comunicação privados, impedindo o alcance de contrapontos presentes no debate público. Tal ideia tem levado os *experts* em assuntos financeiros a postular um conjunto de prescrições (bancos centrais autônomos, políticas fiscais imunes aos resultados eleitorais e limites constitucionais ao endividamento público) para proteger os mercados dos “perigos” das decisões colegiadas.

Assim, a manutenção de um ambiente institucional de profilaxia à inoportuna interferência da deliberação democrática nas decisões sobre política econômica dependerá, em última instância, da criação de regras despolitizadas para “automatizar” algumas funções de governo (WEAVER, 1986). Essa “automatização” tem proporcionado aos governos populistas autoritários – especialmente aqueles que possuem visões antiestatistas – uma sólida estrutura de incentivos para criar uma espiral de cortes nos direitos sociais e relaxar os mecanismos regulatórios, como exemplificado pelo governo de Bolsonaro no Brasil. A cruzada contra o Estado e a ênfase no mercado e na família nas relações sociais unem duas ideologias aparentemente distintas: o neoliberalismo, que promove a desregulamentação e a redução dos gastos públicos, e o conservadorismo moral, propagado principalmente pelas igrejas neopentecostais.

Segundo Pierre Rosanvallon (2008), o que vemos hoje na esfera econômica é uma radicalização do caráter “apolítico” dos “poderes contrademocráticos”. A ultraimparcialidade das regras de austeridade busca um projeto de “autonomia perfeita” para os agentes econômicos, “uma total ausência de fricções de mercado, ou seja, uma forma utópica de mercado” (ROSANVALLON, 2008, p. 288). Essencialmente reativas, tais estratégias e ações não podem sustentar ou estruturar projetos coletivos: a característica distintiva deste tipo de “contrademocracia apolítica” é que ela combina a atividade democrática com efeitos não políticos, resultando no populismo autoritário (ROSANVALLON, 2008, p. 23).

O recente processo de desmonte da burocracia pública e das políticas de proteção social empreendido pelo governo Jair Bolsonaro no Brasil reforça a ideia de que o compromisso entre o populismo autoritário e as reformas liberalizantes é estruturado para desconstruir direitos sociais e reverter expectativas democráticas.

A combinação de regras de austeridade constitucionalizada com o populismo autoritário de Bolsonaro foi a solução encontrada pelos setores conservadores da sociedade brasileira para a imposição de uma agenda de destruição de direitos e desdemocratização, sem subverter totalmente os procedimentos democráticos, reduzindo os custos de punição para comportamentos predatórios. Vale lembrar que, desde a década de 1930, com a emergência do Estado burocrático-intervencionista e da legislação social, os setores conservadores no Brasil – compostos por interesses agrários, industriais e financeiros, assim como por parte expressiva da classe média – sempre manifestaram uma particular dificuldade para compreender o Estado enquanto uma comunidade de cidadãos, apesar de terem amplamente se beneficiado das políticas estatais (FLEURY, 1994; SANTOS 2006; KRASILSHCHIKOV, 2022).

A interdição dos processos democráticos por interesses oligárquicos foi uma constante na história republicana brasileira, especialmente em momentos em que o Estado buscou alargar seu escopo cívico e horizonte democrático. O Estado brasileiro se assemelha mais a um “Leviatã de cristal” (SANTOS, 2006). Os atores que se beneficiam da impotência do Estado no País são muito poderosos, enquanto os prejudicados pela inoperância estatal – atores fundamentais para a construção de coalizões redistributivas – são claramente fracos; e necessitam da burocracia estatal e das políticas públicas para que suas aspirações adquiram consistência e faticidade.

As estratégias do governo Bolsonaro para dismantlar os direitos sociais guardam fortes semelhanças com outros casos ao redor do mundo (HELLER, 2020; KOHL *et al.*, 2021; LOUAULT, 2022; GOUVÊA; CASTELO BRANCO, 2022). O caso mais semelhante é o da Índia de Narendra Modi. Em ambos os países, o desmonte das políticas sociais foi impulsionado pelas elites em resposta à expansão anterior dos direitos democráticos e da inclusão social (HELLER, 2020). Heller (2020, p. 2) qualifica os regimes populistas autoritários do Brasil e da Índia como “*retrenchment populism*”: um populismo com “base social distinta e um projeto relativamente bem definido para reverter expansão dos direitos sociais e afirmar as hierarquias socioculturais tradicionais”. Vale anotar que, em ambos os países, as estratégias de desmonte dos programas sociais buscaram substituir os benefícios universais por intervenções mais focalizadas. Além disso, em ambos os casos, a reconfiguração do sistema de proteção social foi perseguida dentro de um projeto de “transformação

cultural” da sociedade (HELLER, 2020, p. 14), em que alguns elementos, como o empreendedorismo, a responsabilidade familiar pelo cuidado, a moral religiosa e a privatização de serviços, procuraram substituir o sistema de proteção social. Bolsonaro buscou reduzir a sensibilidade da população para a necessidade do Estado e das políticas públicas, promovendo um deliberado processo de residualização e mercantilização das políticas sociais.

O caráter autoritário do projeto de desmonte do Estado, da política e da democracia de Bolsonaro também se evidencia na eliminação das instâncias coletivas de participação social promovidas desde a redemocratização do Brasil, aliada ao aumento da violência policial e paramilitar contra os segmentos mais pobres e periféricos do País, validado pelo discurso de uma suposta política de segurança para a população, configurando o que Achille Mbembe denominou de necropolítica (MBEMBE, 2018).

A originalidade do nosso estudo reside na ênfase dada ao desmonte das políticas de proteção social, ao contrário da maioria dos estudos que abordam os governos populistas autoritários apenas sob a ótica do regime político, da ideologia e da retórica dos governantes. Nossa hipótese relaciona a emergência do populismo autoritário às políticas de austeridade e desregulamentação difundidas pelo neoliberalismo, cujos resultados têm sido a restrição do gasto público em políticas redistributivas, o aumento da desigualdade e o retrocesso dos direitos sociais de cidadania. Essa ressignificação da destinação dos recursos públicos prioriza os interesses empresariais em detrimento das conquistas sociais que beneficiam a maioria da população, representada por um conjunto de direitos e instituições que materializam a cidadania em seus componentes civil, político e social.

## **Por dentro do desmonte da proteção social no Brasil**

Essencialmente, as políticas de proteção social devem ser vistas como uma metapolítica no sentido de que elas materializam a competição pela distribuição de recursos públicos, moldam a extensão da comunidade de cidadãos por meio de critérios de inclusão e exclusão, e redefinem a estratificação social e as relações entre forças sociais e agentes públicos e privados. No Capítulo 1, nosso estudo mostrou que o desmantelamento das políticas de proteção social no Brasil, além de reproduzir uma tendência global, precisa ser entendido na especificidade da trajetória de construção da institucionalidade democrática. Entendemos que o desmantelamento se aproveita das peculiaridades, fraquezas e vulnerabilidades do EBS no Brasil e em outros países da América Latina (SÁTYRO; PINO; MYDAGLIA, 2021). Ao analisar a proteção social na América Latina, buscamos compreender as políticas públicas como uma mediação entre o Estado e a sociedade, permitindo-nos entender o lugar que essa política ocupa dentro de seu aparato e na reprodução dos diferentes

setores sociais que afeta. Assim, por intermédio do desenvolvimento de estruturas de proteção social, tanto a natureza do Estado quanto suas dinâmicas de institucionalização são reveladas.

Desde que a proteção social é uma política pública, uma das consequências imediatas é analisar a constituição dos benefícios como direitos inerentes à condição de cidadania, ou, em vez disso, como medidas infralegais desprovidas de *status* político. A participação plena dos indivíduos na sociedade política ocorre a partir de sua inserção como cidadãos, o que decorre do reconhecimento de suas necessidades como demandas que a sociedade e o Estado devem abordar por meio de políticas sociais. Nesse sentido, a expansão da cidadania é um processo que envolve tanto o reconhecimento quanto a redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003) além de uma dimensão meramente legal. A igualdade que é inerente à condição de cidadania é um construto político e legal que supera as diferenças. Estabelece-se tanto nas condições sociais nas quais os sujeitos são formados e as relações de reciprocidade social são estabelecidas como nas condições materiais que reduzem as desigualdades consideradas injustas pelo grau de civilização que tenha sido alcançado em cada sociedade (FLEURY, 2003). É, fundamentalmente, um processo cultural de luta por hegemonia que se realiza política, legal e materialmente. Na ausência de tais condições, em que prevalecem assimetrias sociais, econômicas e políticas extremas, ocorre uma dissociação entre a modernidade do Estado – expressa na norma legal – e a tradição conservadora que governa as dinâmicas hierárquicas das relações sociais e sabota repetidamente a construção da nação (DAMATTA, 1988).

Apesar das diferenças, pontos comuns explicam o surgimento do EBS em democracias consolidadas: processos de industrialização e urbanização; aumento da produtividade econômica; mudanças nas relações sociais; correlação entre forças sociais; papel do Estado na regulação do mercado e na desmercantilização da proteção social. Alguns autores analisaram mais de perto o componente político do arranjo social-democrata e do EBS, com enfoque especial na noção básica do pacto social interclassista. No entanto, como podemos discutir pactos sociais onde todas as condições para tal estão ausentes? O desenvolvimento de uma cultura de democracia depende do estabelecimento de atores políticos capazes de desenvolver formas de organizar e garantir recursos estratégicos que lhes permitam ser incluídos nos processos de negociação e de acordo. Também depende da capacidade do Estado de coletar impostos progressivamente e implementar políticas distributivas, enraizadas em um modelo econômico capaz de gerar excedentes de forma sustentável e voltado para a expansão do mercado nacional (FLEURY, 2014).

A crise do modelo econômico de substituição de importações marca o fim de um período de construção e expansão da proteção social no Brasil e em vários países da região. A abertura das economias, a grande dívida pública, a espiral inflacionária, a abertura descontrolada de economias anteriormente protegidas e a baixa incorporação de tecnologia e capacidade competitiva da indústria, localizada nacionalmente, foram fatores que impactaram o cenário político da região. Como parte desse processo, a rede de atores que se organizou em torno de sistemas de proteção social, como sindicatos e burocracia estatal, viu seu poder diminuir. Um período de grandes mudanças na proteção social teve início nos anos 1980, e a região se tornou um laboratório de experiências inovadoras decorrentes de reformas nos sistemas de saúde e previdência nos anos 1980 e 1990 e dos programas de Transferência Condicionada de Renda (CCT) dos anos 2000 e 2010.

Os avanços na proteção social consolidados na Constituição de 1988 não podem ser vistos como resultado de um pacto social, mas de uma conjuntura crítica, na qual as forças sociais progressistas foram capazes de impor um padrão de direitos sociais que atendia às expectativas da grande mobilização da sociedade, mas que não foi apoiado pelo estabelecimento de um sistema tributário progressivo capaz de sustentar políticas redistributivas universalistas. Corroborando a importância de garantias legais para a proteção social, observamos que uma consequência da exigibilidade de direitos em um contexto de fortes restrições econômicas tem sido o aumento exponencial da judicialização no domínio dos direitos sociais na região, mesmo que o acesso à justiça introduza novos fatores que reforcem estratificações e a desigual distribuição recursos de poder (FLEURY, 2013). Outra consequência da dissociação entre direitos sociais e benefícios sociais é a coexistência entre um sistema formal e um sistema informal de proteção social. Direitos sem benefícios – como a falta de acesso a serviços de saúde – coexistem com benefícios sem direitos – como em programas de assistência nos quais não são garantidos direitos (FLEURY, 2014) –, enfraquecendo toda a arquitetura de proteção social, já que os titulares se veem em risco e vulnerabilidade permanente. Além da mistura de direitos e benefícios dentro das políticas de proteção social, fatores econômicos também estão reformulando essas políticas. Um desses fatores é a crescente interconexão entre organizações públicas e privadas. Essa tendência não apenas desvia fundos públicos para organizações privadas, mas também reforça a suposição cultural de que o acesso a serviços privados é um *status* privilegiado.

A análise setorial das políticas de proteção social no Brasil nos levou a confirmar a hipótese central de nosso estudo, que destaca a interação entre neoliberalismo, autoritarismo e a desmontagem de políticas redistributivas em favor de interesses

empresariais seletivos. Esses interesses competem por fundos públicos e visam promover a dominação do mercado na organização das relações sociais. Em cada um dos setores que analisamos, observamos que diferentes estratégias foram empregadas para dismantlar as políticas de proteção social, aproveitando as fraquezas institucionais inerentes ao sistema de proteção social do Brasil – um sistema que seguiu uma trajetória não linear e não cumulativa, característica das democracias tardias em economias dependentes.

## **Austeridade fiscal e o dismantelamento de políticas**

A partir da mobilização teórico-conceitual da literatura de Economia Política do Desenvolvimento, Fundo Público e *policy dismantling*, o Capítulo 2 analisou a trajetória histórico-institucional das reformas de austeridade fiscal que impactaram negativamente a estrutura de financiamento e as capacidades de provisão de políticas públicas do Estado brasileiro.

A partir da década de 1990, instaurou-se um ciclo de austeridade e de reformas econômico-institucionais que alavancaram as privatizações, a abertura comercial, a liberalização financeira, a dependência externa, a desindustrialização e o subfinanciamento crônico das políticas sociais. Após o golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016 e a chegada de uma coalizão liberal-conservadora ao poder representada pelo governo Michel Temer (2016-2018), a instauração de um Novo Regime Fiscal – ancorado por um novo arcabouço institucional, a EC nº 95/2016 – aprofundou essas dimensões com uma celeridade e abrangência sem precedentes na economia política brasileira quando comparada ao resto do mundo.

O capítulo demonstrou que a EC nº 95/2016, ao efetuar cortes em políticas de saúde, educação e infraestrutura por um período de 20 anos, constitui um poderoso mecanismo de dismantelamento das políticas públicas que, além de constrianger constitucionalmente o crescimento das despesas públicas, viabiliza a transferência de fundos públicos para o sistema financeiro. Tal como salientado ao longo do capítulo, a opção por uma política radical de austeridade fiscal vem modificando a própria natureza da ação estatal no Brasil pois: 1) do ponto de vista macroeconômico, representa um entrave ao crescimento econômico e à atuação anticíclica do Estado; 2) da perspectiva social, significa a destruição da Constituição de 1988 e um arrocho nos serviços sociais, especialmente de educação e saúde; 3) do prisma político, retira o poder do Congresso e da sociedade de moldar o tamanho do orçamento público e, de forma antidemocrática, impõe um novo pacto de forças políticas – sem legitimidade social – em torno de um Estado mínimo.

A fim de lidar com as pressões políticas advindas do capitalismo financeiro global para a radicalização da austeridade, essa coalizão liberal-conservadora (imbuída de uma carapaça autoritária com a ascensão de Bolsonaro ao poder) buscou esfacular e asfixiar as políticas públicas bem como seus mecanismos de financiamento. Na linha dos governos populistas autoritários como Donald Trump, nos EUA, que concebem o aparato estatal e o “Estado administrativo” como algo a ser extirpado, o governo Bolsonaro (2019-2022) buscou sabotar e dismantelar várias burocracias vinculadas aos diversos setores de políticas públicas. A ascensão de Bolsonaro ao poder inaugurou uma modalidade de política predatória que, apoiada no populismo autoritário e no fiscalismo, testou os limites da democracia assim como a capacidade de resiliência e robustez da estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Por fim, o capítulo destaca três tarefas urgentes que se colocam no atual cenário de recrudescimento do autoritarismo com profundo, célere e abrangente dismantelamento de políticas públicas. Em primeiro lugar, salvaguardar a democracia das crescentes tentações autoritárias que conduzem à deslegitimação e ao permanente tensionamento das instituições políticas democráticas. Segundo, após o grave quadro de crise econômica, política, social e sanitária, construir uma coalizão político-econômica e societal progressista devotada à reconstrução nacional. Terceiro, revitalizar o arcabouço institucional de políticas públicas e o fortalecimento de mecanismos progressivos de financiamento fora dos cânones liberal/ortodoxos. Tais tarefas, portanto, são urgentes tendo em vista o quadro de terra arrasada e de completa destruição do tecido institucional de políticas públicas promovido pelo governo Bolsonaro.

## **As reformas trabalhistas e a crise do corporativismo democrático**

Como procuramos apontar no Capítulo 3, que trata das recentes reformas trabalhistas no Brasil, o núcleo político das reformas trabalhistas consiste em ampliar a prerrogativa de poder patronal ante a ação organizada e coletiva dos trabalhadores. A ampliação dessa desigualdade de poder é promovida por meio de três movimentos: i) a flexibilização das formas de contratação coletiva do trabalho – atentando diretamente contra a estabilidade no emprego; ii) o enfraquecimento político e econômico dos sindicatos trabalhistas; iii) a restrição do acesso à Justiça do Trabalho e outros órgãos de controle público encarregados de fiscalizar o cumprimento da legislação do trabalho.

A multiplicidade de vínculos precários de contratação laboral como o trabalho intermitente e o trabalho autônomo são desdobramentos dessa transformação.

Essas modalidades de relação contratual instável dificultam a representação sindical, facilitando o rebaixamento das condições de trabalho e fragilizando, por exemplo, as normas de segurança e saúde do trabalho; simultaneamente, comprometem os níveis salariais e ampliam jornadas laborais. Os efeitos regressivos dessa agenda liberal ultraconservadora sobre o sistema de relações de trabalho, ao aprofundar as desigualdades, facilitar a demissão de trabalhadores e comprometer a qualidade dos postos de trabalho, reporta-nos à problematização do sentido democrático do corporativismo.

Como procuramos discutir, a desconstrução institucional-legal do corporativismo aponta para a deterioração de uma importante âncora política do EBS brasileiro justamente porque aumentou a assimetria de poder político entre patrões e empregados. É importante destacar que algumas transformações anticorporativistas aprovadas nas reformas não se consolidaram em definitivo na legislação brasileira, sendo julgados inconstitucionais pelo STF. Esse processo de revisão, no entanto, ficou longe de descaracterizar o cenário de distúrbios introduzido pelo aprofundando dos interesses mercantis ante o enfraquecimento da capacidade de ação política sindical.

Nesse cenário de instabilidade social, as reformas trabalhistas passaram a ocupar o centro das atenções do terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2022. A agenda estrutural que se impõe consiste em apontar caminhos para revalorizar a negociação coletiva e o fortalecimento da representação sindical. A recomposição da força política sindical é um desafio que se coloca não apenas para as categorias laborais tradicionais como inclui o esforço de expansão da regulamentação trabalhista aos profissionais que atuam por aplicativos. A reconstrução de espaços tripartites de decisão é um desenho clássico dos EBS, que, devido aos novos desafios, deverá incluir representantes não formais das novas formas de trabalho além das centrais sindicais, setores patronais e representantes do Estado.

Durante o processo eleitoral da Presidência da República no Brasil, colocou-se a expectativa de que, uma vez eleito, o governo Lula deveria revogar amplamente os atos e medidas presidenciais da era Bolsonaro. Em diversas áreas de políticas públicas, essa diretriz passou a organizar o debate público – particularmente no setor do trabalho. Em que pese essa condição, o que se coloca para a legislação trabalhista no novo governo é uma “revisão” das medidas adotadas, sinalizando, de certa forma, um recuo do programa político das lutas do setor. Tudo isso considerado, é possível afirmar, no entanto, que se coloca em curso uma redefinição importante das diretrizes políticas que estavam colocadas no debate do governo anterior.

O princípio de reformulação do sistema de relações de trabalho no País se manterá. A recuperação de um sentido favorável à distribuição do poder para os trabalhadores,

ao se chocar frontalmente com a coalizão patronal que apoiou massivamente os governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, indica que a consolidação de um novo estatuto do trabalho no Brasil, capaz de alcançar um relativo grau de estabilidade institucional, seguirá sendo um espaço de disputa. Como procuramos formular, a expansão dos direitos do trabalho está na raiz da conformação dos Estados de Bem-Estar contemporâneos, e, se estivermos corretos, a estabilidade democrática brasileira seguirá estruturalmente dependente do equacionamento dos conflitos provenientes da exploração do trabalho.

O componente democrático do corporativismo, que consiste em reduzir a assimetria de poder entre o capital e os segmentos que vivem do trabalho, só alcançará importância para a cultura democrática do século XXI se esse princípio proteção se tornar capaz de ser mais abrangente e inclusivo do que foi no século XX. Nesse sentido, a luta sindical não consiste apenas em repor perdas provenientes das reformas trabalhistas, mas se orientar pela formalização de segmentos tradicionalmente colocados à margem da legislação do trabalho, como a população negra e feminina trabalhadora, presente, sobretudo, nas periferias das grandes cidades brasileiras.

Essa realização repactua a unidade política da proteção social do trabalho com o sentido universal de cidadania, enfrentando a fratura analítica que considera a agenda do trabalho como luta puramente corporativa de direitos.

## **Um regime de empregabilidade sem direitos**

O Capítulo 4 discutiu o atual processo de desmonte das políticas públicas de emprego no Brasil. A hipótese que norteou o capítulo partiu do pressuposto de que a precária institucionalização do sistema público de emprego no País, particularmente dos programas de qualificação profissional e seguro-desemprego, suas falhas para se adaptar a um contexto de mudanças no mercado de trabalho e o recente desmantelamento da legislação trabalhista são fatores que favorecem o desmonte dessas políticas.

A despeito dos controversos resultados da Reforma Trabalhista de 2017, o avanço destrutivo sobre os direitos dos trabalhadores foi intensificado no governo populista autoritário de Jair Bolsonaro (2019-2022). Imbuído do discurso de que os benefícios trabalhistas oneram a produção e criam “privilégios”, o governo Bolsonaro tentou de todas as formas aprofundar a flexibilização do trabalho, visando incentivar o trabalho informal, particularmente nas novas plataformas digitais de trabalho.

Em decorrência da desestruturação institucional, as políticas públicas de emprego foram praticamente extintas ou substituídas por iniciativas que visam intensificar a

informalidade e a precarização do emprego. No limite, o que o governo Bolsonaro almejou ao perseguir obstinadamente tais iniciativas, com a anuência de grande parte do empresariado, foi a criação de um “regime de empregabilidade sem direitos” no Brasil; um regime sintonizado aos objetivos de desconstitucionalizar os direitos sociais e elevar o “empreendedorismo” a uma nova disciplina do risco para a sobrevivência dos brasileiros, sobretudo para os mais pobres.

A persistência das políticas de austeridade e das medidas de flexibilização do emprego no País vem contribuindo para agravar o quadro de desigualdades salariais e de precarização do trabalho. Além disso, a questão mais grave é que, sem estratégias públicas de recuperação e proteção do emprego, a escassez de trabalho qualificado pode se constituir um fator permanente de estagnação da economia brasileira, limitando seus horizontes de inovação e crescimento.

Em um ambiente marcado por fortes desigualdades de acesso aos meios tecnológicos, é preciso considerar as implicações distributivas da disseminação (a mais ampla possível) da informação como um insumo crítico para a geração de empregos na economia do conhecimento. Democratizar o acesso ao conhecimento e evitar os monopólios que caracterizam hoje a sociedade da informação, dissuadindo mediante ação estatal os retornos crescentes (e injustos) que potencializam o poder das empresas digitais, são medidas imperiosas que o governo brasileiro deveria adotar como parte de uma estratégia integral e renovada de desenvolvimento social.

Deve-se considerar, todavia, a importância da chamada “economia verde”, dos serviços sociais e de infraestrutura como potenciais fontes para a geração de empregos qualificados no País, unindo as estratégias de inclusão produtiva aos objetivos de fortalecimento do sistema de proteção social e das políticas urbanas e ambientais. Uma política de ativação disposta a criar empregos qualificados no setor de serviços sociais, com ênfase no fortalecimento do complexo industrial da saúde, por exemplo, além de oportuna em vista dos problemas gerados pela pandemia, seria de fundamental importância para estreitar a relação entre inovações, capacitação tecnológica e serviços de proteção social.

Por fim, cabe destacar que é preciso urgentemente melhorar a qualidade do sistema educacional brasileiro, corrigindo sua tradicional assimetria e segmentação, bem como fortalecer a regulamentação e a fiscalização do trabalho. Ao lado da criação de um robusto sistema de qualificação profissional, essas medidas seriam cruciais para ampliar o acesso da população brasileira ao trabalho qualificado e protegido.

As estratégias fundamentais para a criação de um sistema abrangente de qualificação profissional no Brasil são mais políticas do que tecnocráticas e requerem amplas

capacidades de coordenação por parte dos atores governamentais e dos interesses organizados.

## **Um sistema previdenciário entre a solidariedade e a economia rentista**

O Capítulo 5 desenvolveu duas hipóteses para explicar o progressivo dismantelamento da previdência social e o expressivo crescimento da previdência privada no Brasil. Por um lado, discutiu como o entendimento histórico do sistema previdenciário como mero seguro social fragiliza frentes populares em defesa de sua universalização e adoção de parâmetros solidários. Juntamente com o desmonte das políticas de trabalho, emprego e renda, essa percepção reforça a ideia equivocada de que a previdência social privilegia um determinado tipo de trabalhador dentro da profunda estratificação do mercado de trabalho brasileiro. Em segundo lugar, discutiu o enfraquecimento do sistema previdenciário diante da financeirização da economia brasileira, que tem levado ao surgimento e ao fortalecimento de produtos e entidades de previdência privada, operando sob uma lógica rentista e não desenvolvimentista ligada à reprodução da máquina da dívida pública nacional. De certo modo, pode-se dizer que o progressivo desmonte da previdência e o expressivo crescimento da previdência privada têm sido fenômenos relacionados e intensificados pela lógica da austeridade fiscal ao longo do período recente da democracia brasileira.

Essa análise do desmonte do sistema previdenciário brasileiro denota uma determinada engrenagem em funcionamento: as reformas neoliberalizantes reforçam o crescimento da previdência privada, enquanto a “financeirização por juros” leva à alocação desses recursos em fundos públicos nacionais ativos de dívida. O maior endividamento do Estado, por sua vez, fortalece as tendências políticas relacionadas com a austeridade, especialmente no contexto da aprovação da EC que estabeleceu teto para os gastos públicos (PEC nº 95/2016), abrindo caminho para uma nova reforma da previdência aprovada em 2019. Embora o reconhecimento da impopularidade dessa proposta tenha levado o Congresso a modificar parte importante do radical texto original – como o descolamento de benefícios em relação ao valor do salário mínimo nacional –, sucessivas mudanças paramétricas que reduzem o alcance e a abrangência da política previdenciária excluem cada vez mais trabalhadores do alcance da política previdenciária. Tais medidas afetam especialmente mulheres e trabalhadores menos qualificados, cuja trajetória de trabalho é marcada por entradas e saídas do mercado de trabalho formal. Esse cenário fragiliza as frentes populares em defesa de um sistema previdenciário solidário, seja pela complexidade do tema, seja porque as consequências das medidas aprovadas só serão sentidas em médio e longo prazo.

Diante disso, na perspectiva de superação do populismo autoritário que marcou o período mais recente do Brasil, torna-se urgente resgatar uma agenda que rompa o mecanismo do desmonte e recupere uma perspectiva de seguridade social solidária que financie o desenvolvimento. Essa discussão tem ganhado força na sociedade brasileira, principalmente no que diz respeito à construção de alternativas de cobertura previdenciária para os trabalhadores informais perante as tendências contemporâneas do capitalismo de plataformas, por exemplo. Se nos anos 2000, apesar das forças do desmonte, o Brasil conseguiu promover a universalização e o fortalecimento da previdência rural, obtendo impacto comprovado e significativo na redução da pobreza no campo, ainda temos uma sólida fronteira a transpor quando se trata de questões sociais: a criação de alternativas de cobertura para trabalhadores informais. Construir propostas viáveis em torno de temas como renda social mínima, por exemplo, implica defender, por meio de políticas públicas, uma concepção de seguridade social como direito solidário, e não como bem de acumulação. É preciso trazer para o sistema público de previdência os trabalhadores em precárias condições de trabalho, hoje presas fáceis das entidades abertas de previdência privada ou da retórica idealizadora do empreendedorismo.

Além disso, é urgente rever as medidas da última reforma da previdência, levando em consideração as diferenças de perfis do mercado de trabalho entre os estados da federação, como a exigência de idade mínima. Também é preciso enfrentar a precária estrutura administrativa do sistema público, que tem resultado em um grande gargalo na concessão de benefícios previdenciários públicos. Como consequência, há um acúmulo de pedidos de aposentadorias, pensões e auxílios nas bases de dados do INSS, que são frequentemente levados à esfera da judicialização.

Como pano de fundo de combate ao desmonte, urge fortalecer a relação entre a previdência e os indicadores macroeconômicos para que se restabeleça sua vinculação direta com o nível de formalização da economia. Retomar o controle do Estado sobre os rumos da economia nacional significa revogar a Reforma Trabalhista e promover o desenvolvimento econômico com investimentos públicos que gerem empregos formais, aumentando as receitas da seguridade social. Outra importante medida de apoio à seguridade social seria a retomada da política de aumento do salário mínimo, capaz de restaurar o poder de compra de pensões e aposentadorias que têm impacto positivo na economia local de pequenos municípios, mais prevalentes nas regiões Norte e Nordeste. Em essência, trata-se de repensar a previdência social como um investimento que ajuda a reduzir as desigualdades regionais e a estimular a demanda na economia, e não, simplesmente, enquanto uma mera despesa governamental.

## **Conflitos e desmonte do direito à saúde**

O Capítulo 6, “O Direito Universal à Saúde no Brasil: da expansão restrita ao desmonte”, analisou o processo de desmonte da estrutura de sustentação do SUS e as repercussões do frágil processo de garantia do direito universal à saúde. O objetivo foi analisar as mudanças propostas e implementadas nas políticas de saúde, relacionando-as com o processo mais amplo de impedimento/retração do direito universal à saúde, que é a política mais abrangente do modelo de WS brasileiro. A hipótese central foi a de que, no caso brasileiro, o processo de retração das políticas sociais é concomitante ao de expansão dos direitos sociais, o que resulta que as dimensões de recomodificação, contenção de custos e recalibração (PIERSON, 2001) orientaram não apenas a retração do EBS, mas também sua própria constituição e formato atual.

No caso brasileiro, é preciso separar a constitucionalização do direito universal (FLEURY, 2009) do processo de consolidação do aparato que o sustenta. Além do arcabouço jurídico originário do direito universal à saúde e do SUS, todo o processo posterior foi um que podemos chamar de expansão restringida, pois houve expansão em relação ao modelo anterior à Constituição Federal de 1988, mas restrições ao que a Constituição previa. Alguns fatores explicam esse processo, todos direta ou indiretamente relacionados com o fato de que o contexto de aprovação do direito universal à saúde foi a redemocratização pós-ditadura militar. Esse contexto logo se altera devido à prevalência de políticas macroeconômicas restritivas, relegando para segundo plano a implantação do SUS e o direito universal à saúde. O SUS enfrenta sérios problemas de financiamento e compete com um crescente setor privado, tanto de provedores do SUS sob frágil regulação pública quanto de planos voluntários de saúde, caros e ineficientes, que empurram necessidades não atendidas para o sistema público.

O SUS foi consolidado nacionalmente e incorpora aspectos inovadores de descentralização e participação social. Os avanços se devem principalmente a um conjunto de políticas públicas progressistas implementadas por governos de centro-esquerda, que, contudo, mantiveram o padrão de restrição fiscal e não inseriram o direito universal à saúde e o SUS como centrais em seus projetos de governo. Essa expansão restringida vinha garantindo, ainda que fragilmente, o direito universal à saúde por meio do SUS.

O golpe de 2016 radicalizou o processo de austeridade e agravou a contenção de investimentos e gastos sociais e em saúde, o que foi seguido pelo governo de extrema-direita do presidente Bolsonaro. O cenário mudou, com políticas e propostas que, de

fato, podem ser caracterizadas como cortes, reduções, alterações ou mesmo retirada de políticas existentes, constituindo um processo direto de desmonte. Além de um Novo Regime Fiscal estabelecendo um teto radical de gastos públicos por 20 anos, houve mudanças radicais em diversas políticas de saúde, ora favorecendo o setor privado, fragilizando o aparato federativo e participativo de decisão, o papel do MS, ora revertendo os conceitos centrais progressistas das políticas de saúde. Esse processo se sobrepõe à pandemia da Covid-19, uma vez que a resposta do governo Bolsonaro foi baseada no negacionismo, minimizando a pandemia e seus efeitos na saúde, com consequências drásticas para o País.

Bolsonaro foi o primeiro presidente do período democrático a não ser reeleito. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva apresenta um novo cenário para o direito à saúde. A pandemia e o desmonte do direito à saúde favoreceram uma expansão histórica dos movimentos sociais em defesa da saúde, que não apenas aproximaram em redes, mas também aprofundaram o debate e as concepções sobre a reconstrução e o avanço do direito universal à saúde. O papel decisivo do SUS durante a pandemia revelou sua importância para o Brasil, e sua defesa ganhou destaque no novo governo. No entanto, os desafios são ainda mais significativos, dada a situação econômica do País, a diversificada coalizão de apoio ao novo governo e o processo de desmonte registrado.

Sinais positivos de enfrentamento do desmonte são a reconstrução do aparato federativo do SUS, a retomada do papel do MS na coordenação nacional do sistema e a recomposição da participação social no SUS. A rápida reativação dessas instâncias demonstra sua importância na institucionalização do direito à saúde e do SUS. O movimento sanitário continua sendo o principal suporte político do direito à saúde e tem desempenhado um papel central na resistência ao desmonte, ampliando os vínculos com movimentos sociais de outras áreas e incorporando demandas de saúde não tradicionais. Exemplo dessa força é a Frente pela Vida, rede de associações e movimentos científicos criada dentro do movimento sanitário em 2020 para construir alternativas técnicas e políticas diante do descaso do governo Bolsonaro com a pandemia. A Frente pela Vida se expandiu, construiu conferências populares de saúde, preparou documentos de apoio a estados e municípios e denunciou os desmandos do MS. É reconhecida como suporte político e técnico para a reconstrução do SUS e interlocutora de políticos e organizações do setor saúde.

Outro elemento central no enfrentamento do desmonte é o financiamento, que está sendo parcialmente recomposto. Já foram definidos recursos para solucionar as enormes filas de cirurgias e procedimentos bloqueados durante a pandemia, que estavam sem solução. O teto de gastos estabelecido em 2016, que foi o centro da

política de austeridade fiscal, está com os dias contados. O novo governo estuda uma nova política fiscal, mas as tensões entre expansão e controle dos gastos públicos permanecem altas, dada a prevalência dos interesses financeiros sobre o orçamento público. Além do financiamento, persiste o problema estrutural da relação conflituosa com o setor privado – voluntário e contratado pelo SUS. Ainda não há políticas claras para uma melhor regulação desse setor, cujo favorecimento foi um dos elementos de desmonte do SUS. A boa notícia é que a saúde está no centro das ambições políticas do novo governo, que privilegia a contenção do desmonte e a reconstrução do direito à saúde, universal e público.

No caso brasileiro, a democratização do período pós-ditatorial esteve relacionada não só com a recuperação dos direitos civis e políticos, mas também muito fortemente com a garantia de direitos sociais. A democracia contemporânea no Brasil está umbilicalmente relacionada com as políticas sociais. Conseqüentemente, desmantelar as políticas sociais é o caminho para reduzir o Estado, favorecer políticas de austeridade e, principalmente, restringir a própria democracia. A saúde foi a política social mais ampla em termos de distribuição e a que mais avançou em termos de institucionalização democrática. Assim, foi um foco central nas iniciativas de desmonte, mas, ao revés, a expressão mais significativa de resistência a ele.

## **Ambiguidades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

A institucionalização de um Sisan no Brasil, tratada no Capítulo 7, expressa a potência das coalizações de interesses entre organizações da sociedade civil e setores de governo que se fortaleceram nos espaços institucionais de participação social e intersectorialidade. Ainda assim, não foi possível evitar um desmonte, ainda que parcial, dessa política, especialmente em contextos de crise, quando as medidas de austeridade incidiram de forma importante em alguns programas alimentares.

Os retrocessos que ocorreram na liberação de agrotóxicos, na flexibilização do monitoramento de matas e florestas e o aumento significativo do desmatamento impactaram os sistemas alimentares e ampliaram desigualdades; violência; contribuíram para assassinatos e atentados à saúde dos povos e comunidades tradicionais, vulnerabilização de segmentos de agricultores, pescadores, entre outros.

Uma hipótese para o desmonte dessa política é que sua institucionalidade ainda não está plenamente consolidada e sua visibilidade social é baixa. A coalização de defesa dessa política é formada por organizações da sociedade civil que enfrentam uma forte assimetria de poder diante das pressões econômicas e políticas das corporações

transnacionais que comercializam sementes, equipamentos, agrotóxicos e alimentos industrializados.

Como os problemas alimentares, sociais e ambientais se devem, em parte, à inércia política dos governos para lidar com a ação política dessas corporações, a proteção dos interesses públicos situa-se no centro da agenda política da Sociedade Civil. A demanda societária é regulamentar as práticas corporativas no âmbito dos sistemas alimentares e redefinir instrumentos de responsabilização e reparação de violações.

O desmonte da política de SAN não foi ainda maior porque houve forte reação da sociedade civil entre 2019-2022 e pressão política sobre aqueles que disputaram os cargos públicos nas eleições de 2022. As demandas societárias envolveram o fortalecimento institucional do Sisan nos três níveis de governo e a reinstituição do Conselho Nacional de participação social. Isso ocorreu em 2023 como uma das primeiras iniciativas do novo governo do presidente Lula. No entanto, a consolidação do Sistema ainda demanda fortalecer o aporte orçamentário, ampliar e qualificar a oferta dos serviços.

O fortalecimento das ações de acesso alimentar imediato articulado com promoção da alimentação adequada e saudável é fundamental, considerando o aumento significativo da IA e da fome, bem como da obesidade e das doenças crônicas no País. As ações de médio e longo prazos, relacionadas com processos redistributivos, tais como a reforma agrária e a geração de emprego e renda, também são centrais nas pautas societárias, considerando os desafios históricos para a redistribuição da terra, da renda, do acesso aos bens e serviços públicos e do acesso à água.

A simultaneidade de ações emergenciais e estruturantes passa pelo fomento à agricultura familiar e aos processos agroecológicos de produção de alimentos, considerando que geram empregos e não são concentradores (da terra, do emprego, da renda) como as monoculturas de exportação. Além disso, são fundamentais para restaurar a biodiversidade, abastecer o mercado nacional de alimentos, promover a sustentabilidade ambiental, social, cultural e uma alimentação saudável e diversificada. Portanto, no que se refere às transformações na forma de produzir, comercializar e consumir os alimentos, a implementação de políticas de transição agroecológica, que já haviam sido aprovadas no País, mas foram interrompidas, é uma pauta importante para os próximos anos. De igual modo, destaca-se a potência das compras públicas para a redução de desigualdades, de problemas ambientais e de saúde, por direcionarem os recursos públicos para esses segmentos específicos de produtores e fornecedores que contribuem para um acesso mais equitativo à alimentação adequada e saudável.

O debate em torno do desenvolvimento, da industrialização do País e da geração de empregos por meio de processos equitativos, ambientalmente e socialmente sustentáveis é também central nessa agenda uma vez que envolve de forma importante o processo de produção e comercialização de alimentos, considerando que o Brasil é um país agrário exportador. No entanto, vislumbram-se tensões que rementem, em grande medida, à ação política corporativa das empresas transnacionais de alimentos e bebidas.

O discurso sobre desenvolvimento, fomentado esse setor, articulado ao agronegócio, defende como uma das principais fontes de renda para o País o modelo agroindustrial de monoculturas de exportação, articulado com o mercado financeiro. Essas empresas capturam inclusive os processos de “ajuda alimentar” no atual contexto de crise social e econômica, tornando ainda mais crítico o desafio de articular promoção da alimentação saudável e combate à fome. Tais tensões só reforçam a relevância dos processos participativos e democráticos que impulsionam contrapontos possíveis para os interesses corporativos orientados por ambições econômicas sem limites.

### **Assistência social: entre a construção e o desmantelamento**

A assistência social só foi reconhecida como política pública sob responsabilidade do Estado e direito de cidadania muito recentemente. A trajetória histórica desse campo de intervenção remete a ações pontuais e descontínuas, conduzidas por damas de caridade e instituições filantrópicas, tratando a assistência prestada como socorro aos “desvalidos” e não um direito social. A redemocratização do País e o clamor por justiça social foram aspectos fundamentais para assegurar a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social brasileira no texto constitucional.

No entanto, a materialização dos princípios constitucionais e a institucionalização de um sistema descentralizado e participativo para a área só ocorreriam mais de 15 anos depois, com a implantação do Suas. O contexto de austeridade permanente, a pressão de atores políticos vinculados às entidades filantrópicas do modelo anterior e a concepção de assistência social como política residual e focalizada a determinados segmentos, predominante nos governos que antecederam o Suas, explicam, em grande medida, os parcos avanços na área verificados até então.

Como apresentado no Capítulo 8, a eleição de uma nova coalizão política de esquerda à Presidência da República na primeira década do século XX possibilitou que uma coalizão em defesa da assistência social como direito ocupasse cargos estratégicos no governo federal e impulsionasse a construção do Suas. A criação do MDS conferiu institucionalidade e peso político inéditos para a área. Uma aposta da coalizão

de defesa foi a instauração de uma série de regulamentações para a condução do processo de implantação do Suas, associada a uma estrutura de incentivos financeiros para adesão de estados e municípios. Essa estratégia permitiu a nacionalização da política, a delimitação do campo específico de intervenção, a construção de um desenho integrado de serviços, programas e benefícios e a expansão de serviços por todo o território nacional. Além disso, a instituição do programa de transferência monetária Bolsa Família enquanto prioridade da agenda social do governo favoreceu a vinculação da população aos serviços de assistência social e impulsionou a incorporação de segmentos sociais tradicionalmente aliados dos mecanismos públicos de proteção social.

Tais estratégias foram marcadas, no entanto, por tensões e ambiguidades, enfrentando resistências tanto de setores vinculados às tradicionais entidades da sociedade civil quanto por grande parcela da sociedade apoiadas em uma visão estigmatizante e moralizantes sobre os pobres. Mostraram-se, assim, frágeis ou insuficientes para romper com o legado da política prévia e a cultura meritocrática prevalecente em uma sociedade altamente desigual e para constituir uma base social de apoio às reformas implantadas.

A mudança na coalizão no poder após o golpe que destituiu a presidente Dilma Rousseff abriu espaço para que grupos conservadores retornassem à arena federal e dessem início ao processo de desmonte do sistema de proteção social brasileiro, processo esse aprofundado na gestão de Jair Bolsonaro. Aliando valores do neoliberalismo econômico a uma pauta conservadora no campo do que se convencionou denominar “moral e bons costumes”, o processo de desmonte da política de assistência social em curso combinou estratégias de cortes de gastos públicos, esvaziamento da institucionalidade do SUAS, aniquilamento das instâncias de participação social e propagação de narrativas que atacam direitos sociais e humanos, reforçam a segregação e as desigualdades sociais e demonizam políticas públicas.

Essas estratégias valeram-se das próprias fragilidades do processo de constituição do Suas, dentre as quais o capítulo destaca: a institucionalização recente do sistema, ancorado, em grande medida, na coalizão no poder e que não foi capaz de constituir uma base social de apoio mais ampla; os constrangimentos postos pelo legado da política prévia, marcada por práticas filantrópicas, pontuais e descontínuas de “socorro aos desvalidos”, bem distantes da concepção de direito de cidadania; as disputas em torno da própria concepção de assistência social entre distintos grupos sociais; a seletividade das ações, em geral de baixa qualidade e focalizadas nos pobres e extremamente pobres, vistos majoritariamente como “preguiçosos” e “fracassados”; e a persistência de valores meritocráticos partilhados por um amplo repertório moral

sobre os pobres, acirrado ainda mais sob o contexto de austeridade, empregado como justificativa para o desmonte da política social.

A reversão desse quadro e os avanços da assistência social enquanto parte do rol dos direitos de cidadania trazem uma série de desafios de grande monta agora que uma ampla frente progressista retorna ao poder. Destacam-se aqui dois desses desafios. Um refere-se à (re)construção e à partilha de valores solidários, um nós inclusivo pautado em ideais distributivos, que superem o traço histórico de distinção social e a ideologia meritocrática presentes na sociedade brasileira.

Outro desafio enorme é a necessária articulação da assistência social com demais políticas públicas e sua integração à política econômica. Em um cenário marcado pelo aumento da informalidade, da precarização do trabalho e da desproteção aos trabalhadores, a assistência social precisa superar seu caráter de política seletiva, oferta apenas aos miseráveis por meio de uma cesta básica de benefícios, programas e de qualidade duvidosa e apartada de uma política universal de direito ao trabalho protegido.

## **Desafios na reconstrução da democracia e da cidadania**

Com a derrota do governo Bolsonaro nas eleições de 2022 e o retorno do presidente Lula ao poder, apoiado por uma ampla coalizão em defesa da democracia, o País entrou em uma nova fase com o desafio de reconstruir as instituições democráticas, os direitos de cidadania e um modelo econômico sustentável. A situação é altamente complexa, pois a sociedade brasileira está profundamente polarizada, e os apoiadores de Bolsonaro permanecem radicalizados. De fato, durante o primeiro mês do novo governo, alguns desses grupos até tentaram incitar o caos com o objetivo de provocar uma intervenção militar. Além disso, o novo governo tem dedicado esforços significativos para expandir sua base de apoio no Congresso e reduzir a oposição no Legislativo, que é, em grande, parte representada por partidos de direita. O novo governo está buscando maneiras de conter a propagação de notícias falsas nas redes sociais, que permitiram a grupos extremistas mobilizar e organizar uma oposição radical. Em geral, o novo governo enfrenta quatro desafios fundamentais: i) a necessidade de formar amplas coalizões partidárias para aprovar projetos legislativos; ii) a tarefa crucial de isolar e punir os conspiradores sediciosos dentro das Forças Armadas; iii) a reconstrução das capacidades do Estado; e (iv) o enfrentamento das profundas desigualdades sociais.

O desmantelamento institucional tem sido explorado pela ciência política e pelos estudos de administração pública no campo da mudança de políticas, identificando

as estratégias adotadas em diferentes casos, como a reestruturação do EBS. Já as mudanças de regime foram abordadas na literatura sobre transições de ditaduras para democracias e foram estudadas principalmente a partir da perspectiva dos atores envolvidos na mudança do regime político (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988).

No contexto atual, o governo enfrenta o desafio de reconstruir as instituições democráticas e restaurar os direitos de cidadania após um governo populista autoritário. Essa situação é distinta das políticas de contenção de custos, recalibração da proteção social em governos democráticos, bem como mudanças de políticas em transições pós-ditadura. No caso específico examinado, embora a mudança na correlação de forças tenha substituído um governo autocrático por um governo de coalizão democrático, não representa uma ruptura completa com o regime político anterior. Pelo contrário, há a necessidade de revogar políticas e medidas legais e institucionais que minaram os direitos, as práticas e os valores democráticos. Essas medidas afetaram profundamente as relações entre os poderes da República e entre o Estado e a sociedade civil, levando a um processo progressivo de polarização política e perda de direitos civis, políticos e sociais.

Adicionalmente, enquanto uma profunda crise econômica empurrou o País de volta para o Mapa da Fome da ONU, investidores obtiveram lucros recordes, contribuindo ainda mais para o aumento da desigualdade social. No entanto, não se trata apenas de revogar o conteúdo autoritário para restaurar a ordem institucional anterior e adaptá-la ao contexto nacional e internacional atual, muito mais diferenciado e complexo nas dimensões sociais, econômicas e políticas. Nossa contribuição neste livro mostra que a principal estratégia para dismantelar as políticas sociais envolveu a exploração das fraquezas institucionais que se desenvolveram ao longo do tempo em cada área da política pública. Mesmo que esse dismantelamento tenha ocorrido no mesmo contexto econômico marcado por medidas de austeridade, que por si só demarcaram a impossibilidade de investimento social e políticas redistributivas, diferentes estratégias foram adotadas em cada setor.

A coordenação do populismo autoritário com o conservadorismo moral e a ideologia liberal revelou um objetivo político comum para as políticas públicas: favorecer os interesses das grandes corporações transnacionais, instituições financeiras, empresas produtoras de armas, mineradoras e agronegócios. Isso foi feito relaxando a regulamentação e distribuindo subsídios e recursos orçamentários para políticos que representavam tais interesses. Eles alcançaram seus objetivos cortando seletivamente os gastos públicos que poderiam fortalecer as políticas que garantem os direitos de cidadania, o que resultou em retrocessos nas áreas de emprego, trabalho, seguridade social, saúde, alimentação e nutrição e assistência social. Além disso, eles usaram um

discurso antipolítico para reforçar valores meritocráticos de distinção social e uma cultura de ódio contra diferentes segmentos e grupos sociais.

As análises apresentadas neste livro oferecem lições valiosas sobre a necessidade de a reconstrução ir além da mera restauração e caminhar em direção a um novo modelo de desenvolvimento democrático e inclusivo. O primeiro passo é superar a dicotomia entre o modelo econômico e as políticas sociais. As políticas de austeridade moldadas pelos cânones liberais sufocaram a capacidade de investimento público e levaram à reprimarização da economia, o que deve ser enfrentado. Ao mesmo tempo, políticas destinadas a proteger o trabalho, o emprego e os direitos, bem como os serviços sociais, devem ser articuladas a um modelo de desenvolvimento econômico inclusivo, que já estava subfinanciado mesmo durante governos progressistas. Esse modelo acumulou fraquezas institucionais que facilitaram seu subsequente desmantelamento. Será essencial adotar um novo modelo econômico, tecnológico e social que privilegie complexos econômicos e industriais, como saúde, cultura, alimentação e nutrição, meio ambiente, entre outros, garantindo soberania e reduzindo a dependência externa em áreas estratégicas, enquanto promove a inclusão produtiva e social. Sem essas condições, em uma sociedade com o alto nível de polarização política atingido no Brasil, há um risco de que as expectativas das pessoas sejam frustradas, aumentando a probabilidade de regressão democrática.

Para promover uma sociedade mais justa e inclusiva, será crucial melhorar o acesso, o valor e a qualidade dos serviços e dos benefícios sociais, como pensões, assistência, educação e saúde. Fontes de financiamento sustentáveis com um modelo de tributação progressiva precisarão ser buscadas, aliviando o ônus sobre o trabalho. Em uma sociedade marcada pela heterogeneidade estrutural e atualmente passando por um novo tipo de informalidade trabalhista caracterizada pelo capitalismo de plataforma, é essencial desconectar a proteção social do *status* de emprego e avançar em direção a uma noção de cidadania universal. As diferentes formas de inclusão trabalhista não devem ser um obstáculo para a universalização da cidadania, pois o trabalho e a renda se tornaram parte constitutiva dos direitos sociais, em uma ordem social baseada em princípios de justiça social.

## Referências

- AASKOVEN, L.; GRUNDHOLM, A. T. Stability through constraints: the impact of fiscal rules on autocratic survival. *Democratization*, [s. l.], v. 28, n. 8, p. 1564-1562, 2021.
- ARENDT, H. *The origins of totalitarianism*. New York: Harcourt, 1978.
- BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.
- BENDIX, R. *Nation-building and citizenship: Studies of four changing social order*. New York: Wiley, 1964.
- BOESE, V. A. *et al. Autocratization Changing Nature? Democracy Report*. Gothenburg Sweden: V-Dem Institute, 2022. Disponível em: [https://www.v-dem.net/documents/19/dr\\_2022\\_ipyOpLP.pdf](https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf). Acesso em: 15 ago. 2022.
- CHOMSKY, N. *Media control: The spectacular achievements of propaganda*. New York: Seven Stories Press, 1997.
- DAMATTA, R. Brasil: Uma nação em Mudança e uma Sociedade Imutável? Considerações sobre o dilema brasileiro. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 204-219, 1988.
- EATWELL, R.; GOODWIN, M. *National populism: The revolt against liberal democracy*. London: Pelican, 2018.
- FLEURY, S. Building democracy in an emerging society: challenges of the Welfare State in Brazil. In: PIETERSE, J. N.; CARDOSO, A. (ed.). *Brazil emerging – inequality and emancipation*. Routledge: London, 2014. p. 11-31.
- FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

FLEURY, S. *et al.* *Right to health in Latin America: Beyond universalization*. Santiago: CEPAL; United Nations, 2013. Series Financing for Development.

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

FLEURY, S. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 743-752, 2009.

FRASER, N. From progressive neoliberalism to Trump – and beyond. *American Affairs*, [s. l.], v. 1, n. 4, p. 46-64, 2017.

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

GOUVÊA, C. B.; CASTELO BRANCO, P. H. V. *Populist governance in Brazil: Bolsonaro in theoretical and comparative perspective*. Cham, Switzerland: Springer, 2022.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. *Let them eat tweets: How the right rules in an age of extreme inequality*. New York: Liveright Publishing, 2020.

HAYEK, F. A. *The constitution of liberty*. London, GB: Routledge, 1978.

HELLER, P. The age of reaction: Retrenchment populism in India and Brazil. *International Sociology*, [s. l.], v. 35, n. 6, p. 590-609, 2020.

KOHL, C. *et al.* (ed.). *The politics of authenticity and populist discourses. Media and education in Brazil, India and Ukraine*. New York: Palgrave Macmillan, 2021.

KOSELLECK, R. *Futures past: On the semantics of historical time*. New York: Columbia University Press, 2005.

KRASILSHCHIKOV, V. *Brazil – emerging forever? A case study of the mid-level development trap*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2022.

LACLAU, E. *On populist reason*. London: Verso, 2005.

LOUAULT, F. Populism and authoritarian drift: The presidency of Jair Bolsonaro in Brazil. In: DIECKHOFF, A.; JAFFRELOT, V.; MASSICARD, E. (ed.). *Contemporary populists in power*. New York: Palgrave Macmillan, 2022. p. 93-111.

MANN, M. *The sources of social power*. The rise of classes and Nation-States, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MBEMBE, A. *Necropolítica*: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018.

METZGER, G. E. 1930s redux: The administrative state under siege. *Harvard Law Review*, [s. l.], v. 131, n. 1, p. 2-95, 2017.

MUDDE, C.; ROVIRA KALTWASSER, C. *Populism: A very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2017.

MÜLLER, J-W. *What is populism?* Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2016.

NOELLE-NEUMANN, E. *The spiral of silence*: Public opinion – our social skin. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1984.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. *Transições do regime autoritário*. Primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

PAPAS, T. *Populism and liberal democracy*. A comparative and theoretical analysis. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Populism and public administration: Confronting the administrative state. *Administration and Society*, [s. l.], v. 51, n. 10, p. 1521-1545, 2019.

PIERSON, P. Introduction: Investigating the welfare state at century's end. In: PIERSON, P. (ed.). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-14.

PIKETTY, T. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 2014.

ROCKMAN, B. A. Bureaucracy between populism and technocracy. *Administration and Society*, [s. l.], v. 51, n. 10, p. 1546-1575, 2019.

ROKKAN, S. Dimension of state formation and Nation-Building: A possible paradigm of for research on variations within Europe. In: TILLY, C. (ed.). *The formation of national states in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1975. p. 562-600.

ROSANVALLON, P. *Counter-democracy*. Politics in an age of distrust. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SANTOS, W. G. *O Ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SÁTYRO, N.; PINO, E.; MYDAGLIA, C. (ed.). *Latin American social policy developments in the twenty-first century*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2021.

STREECK, W. *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. London: Verso, 2014.

TILLY, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

URBINATI, N. *Me the people*. How populism transforms democracy. Cambridge, London: Harvard University Press, 2019.

URBINATI, N. *The tyranny of the moderns*. New Haven, London: Yale University Press, 2015.

URBINATI, N. *Democracy disfigured: Opinion, truth and the people*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

WEAVER, K. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, [s. l.], v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.