



GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA
E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA

GAEPP

OBSERVATÓRIO

SOCIAL E DO TRABALHO

Ano: 10 (2024) N. 01

Cadernos de Pesquisa

**TEMPOS E CONTRATEMPOS NO PROCESSO
DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA**

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	2
2	ELEMENTOS INICIAIS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	6
2.1	Entre 1822 e 1930.....	6
2.2	Entre 1930 e 1964.....	7
2.3	A transição democrática.....	10
3	DA VIOLÊNCIA INSTITUCIONALIZADA ÀS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA: identidades, alianças e práticas sociais.....	12
4	CONCLUSÃO.....	20
	REFERÊNCIAS.....	21

TEMPOS E CONTRATEMPOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa¹

1 INTRODUÇÃO

O presente documento, apresentado no formato de *Caderno de Pesquisa*, resulta de investigações e estudos desenvolvidos no contexto do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) e objetiva subsidiar reflexões relativas a outros estudos e pesquisas. Enfoca o processo histórico de construção da Política Social brasileira, destacando o momento atual e a particularidade dos Programas de Transferência Monetária (PTM)². Articula, assim, na escritura, três dos eixos privilegiados nos estudos do GAEPP: Sistemas de Proteção Social na América Latina e no Brasil; Políticas Sociais, com ênfase na Política de Assistência Social e Política Pública de Transferência Monetária.

O texto parte de duas premissas centrais. A primeira, como advoga Giovanni (2017) é que, do ponto de vista histórico, todas as sociedades desenvolveram formas de proteger seus cidadãos, portanto, o que se denomina Política Social, espelha processos particulares de proteção compatíveis com a ordem do capital e da sociabilidade capitalista. Nesse sentido, se faz preme de contradições, na medida em que precisa responder à questão social ou a condições gerais da produção viabilizando meios de reprodução do capital e da força de trabalho, em sociedades reais. A segunda premissa é que, no Brasil, o processo de formação sociedade, conforme lembra Carvalho (2004), assentou-se em um tripé: o escravismo, a grande propriedade rural e a íntima articulação entre o governo e o setor privado.

¹ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora aposentada da UFMA e permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Integrante do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). E-mail: sousa.salviana@ufma.br

² Na primeira parte desse texto constam informações sistematizadas em Sousa (2004). Trata-se de minha tese de doutorado que resulta de pesquisa desenvolvida no GaepP sobre o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR) que utilizava como fonte de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O escravismo³ constituiu-se na condição fundamental para o exercício da agricultura mercantil, forma de produção predominante no momento histórico do processo de formação da sociedade brasileira. E, apesar da abolição, a escravidão não se encerrou em 1888. Tanto em termos das suas sequelas materiais (os piores índices sociais do país continuam sendo ostentados pelos descendentes dos escravos negros), como ideológicas.

Do ponto de vista ideológico, as principais implicações do escravismo para o processo de formação da sociedade brasileira foram o preconceito racial e étnico aliado à consolidação de um sentimento de desqualificação, inclusive em relação ao trabalho e dos que vivem do trabalho⁴. Um autor importante, Machado de Assis, analisado por Schwarz (2000), reproduz, em alguns dos seus romances, a naturalização da inserção diferenciada dos brasileiros no universo laboral. Para alguns (os homens de posse), o trabalho nem mesmo fazia parte do seu universo de interesses. Era entendido como atribuição de agregados e escravos. Para aqueles, a inutilidade, a absoluta ausência de participação em um projeto coletivo é que balizava seu privilégio de classe.

A grande propriedade rural consolidou-se, desde as capitanias hereditárias, hermética à ação da lei, no país. Assim, para Carvalho (2004, p. 34), enquanto o escravo e seus descendentes estavam “abaixo da lei”, os proprietários sempre foram considerados “acima da lei”.

Por sua vez, a relação do Governo com representantes do setor privado foi se desenvolvendo baseada na troca de favores. E o favor, que se consubstancia através de redes clientelistas, secundariza os que não estão imediatamente articulados no jogo de poder e submete os que expressam concordância. Tal processo resultou em um processo viciado de privatização do público, que se mantém até os dias atuais.

O descaso pela educação é também considerado um fator importante nesse processo de formação. No Período Colonial, o ensino era desenvolvido pelos jesuítas⁵ que cumpriam

³ Em relação ao escravismo, de acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000) a maior parte dos escravizados no Brasil e em toda a América portuguesa foram comercializados “[...] por chefes políticos e mercadores da África Centro-Occidental (hoje região ocupada por Angola). No século XVIII, o comércio do Rio de Janeiro, Recife e São Paulo era abastecido por escravos vindos da costa leste africana (oceano Índico), particularmente Moçambique”. Na Bahia, a partir de meados do século XVII, era provido por pessoas negras procedentes da região do Golfo de Benin (sudoeste da atual Nigéria). Para o Maranhão, segundo Silva (2013), antes da instituição da Companhia do Grão-Pará a maior fornecedora de escravizados foi a Senegâmbia e em segundo lugar Costa da Mina, depois a Angola se tornou a segunda maior fornecedora de cativos substituindo a Costa da Mina.

⁴ Em trabalho anterior Sousa (2002) procurei desvendar a forma de aporte da Igreja Católica na conformação da denominada identidade nacional, tomando o campo do trabalho como ilustrativo.

⁵ A Companhia de Jesus foi a organização mais representativa da Contrarreforma ibérica, que chegou ao Brasil em 1549 e, até 1604, trouxe ao país 28 expedições missionárias. A íntima articulação entre Igreja e Estado já era uma prática em Portugal, tanto que décadas antes da descoberta o papado havia-lhe concedido o

mandato do Rei de Portugal, em organizações alternativas ao aldeamento, construídas ao lado das igrejas. Essas escolas iniciais constituíam-se em espaços aglutinadores das propostas educacionais e dos sujeitos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Nelas, nativos e colonizadores aprendiam, além da doutrina católica (com a ajuda do canto e da música), a ler e escrever em português e noções preliminares de aritmética (SOUSA, 2004).

Depois da expulsão dos jesuítas, em 1759, ao lado de alguns setores confessionais, o Governo se encarregou da educação. Porém, 50 anos após a independência política, em 1872, os resultados do descaso com que essa ação foi encarada já eram visíveis, tanto que apenas 16% dos brasileiros eram alfabetizados⁶. Além do que, todo o encaminhamento da ação governamental nesse campo se desenvolveu de forma dual: escolas de formação geral, destinadas às futuras elites e escolas profissionais e profissionalizantes para os outros, destinados ao trabalho menos qualificado.

Nesse sentido, pode-se afirmar que marcadores de cor/raça, aliados a outros que se foram consolidando historicamente, de origem territorial, socioeconômica, de gênero acentuam os problemas de classe e desafiam a concretização dos direitos sociais⁷ no Brasil, tanto que, no campo, como em muitos territórios urbanos, no país, pessoas em pobreza extrema convivem com abastados em espaços suntuosos e o mais arcaico convive com o mais moderno. Essas e outras aberrações são lembradas por Oliveira (2015) na figura do ornitorrinco⁸.

Em relação à configuração das políticas sociais, mesmo que a Constituição em vigência comporte um Sistema de Seguridade Social que conta com política universal, caso da

padroado. Podia, com essa concessão, edificar templos e mosteiros, nomear o clero (até mesmo os bispos!) que se transformava em parte do funcionalismo público, além de censurar documentos oficiais vindos de Roma antes de sua publicação nas colônias. Tal prática fazia com que, no período colonial, a Igreja portuguesa dependesse mais do Estado que do papado. Essa mesma relação familiar entre o Estado e a Igreja estendeu-se às colônias portuguesas. O efeito da prática político-pedagógica dessa organização no Brasil permitiu que, após a independência política, a Igreja se mantivesse atrelada ao novo Estado-nação e, ao mesmo tempo, o país permanecesse oficialmente católico até o século XIX, com a instituição da República. Conferir essas informações em Sousa (2002).

⁶ Gil (2022) recorda que, em 1920, a taxa de pessoas não alfabetizadas na população de cinco anos e mais ainda era de 71,20%, o que correspondia a um total de 18.549.085 indivíduos

⁷ Alguns autores tratam a questão dos direitos humanos como compostos de gerações: os de primeira geração (civis e políticos), compatíveis com a lógica do liberalismo clássico, supõem a limitação dos poderes do Estado para permitir o exercício da liberdade de indivíduos e grupos (LAFER, 1991; RAMALHO NETO, 2010). Os de segunda geração se adequam ao movimento de reciclagem do liberalismo materializado no chamado Estado de Bem-Estar Social (direitos sociais). Este grupo exige a ampliação dos poderes do Estado mediante a prestação de serviços no contexto das chamadas políticas sociais (políticas de saúde, saneamento, entre outras). Os terceira e quarta gerações são direitos resultantes de exigências de preservação da humanidade, do planeta, da vida. Portanto, seus titulares são grupos humanos como o povo, a nação, a humanidade.

⁸ Oliveira (2015) recorreu à figura do ornitorrinco (animal dotado de bico, considerado, mesmo tempo réptil, pássaro e mamífero), como metáfora do Brasil, nação presa em um impasse evolutivo, em um ensaio publicado com a reedição do seu texto clássico *Crítica à razão dualista – o ornitorrinco*.

Saúde, como forma de combater a pobreza histórica no país, tem havido prevalência de medidas flexíveis que podem implantadas e subtraídas, como os PTM, posto que Políticas de Governo e não de Estado.

Os elementos expostos são importantes para demarcar o campo da política social no país que, para além das suas limitações estruturais sob o capitalismo, são aqui apontadas como ineficientes, assistemáticas e pouco abrangentes (OLIVEIRA, 1999). E crescem em meio às fronteiras incertas do trabalho informal e, como recorda Telles (2010), das práticas sociais legais alimentadas, muitas vezes, por ações ilegais e ilícitas disseminadas a partir de ações subterrâneas.

Para refletir sobre esse tema, o presente texto comporta dois itens, além da Introdução e da Conclusão. Os dois tratam das principais medidas historicamente construídas de intervenção governamental no Brasil para responder à questão social, sendo que o primeiro contempla o espaço temporal que vai da Colonização até uma primeira transição democrática (1945-1964). O segundo destaca o período subsequente que comporta o tempo histórico iniciado com o Golpe Militar Empresarial de 1964 e segue até a eleição do atual governante, Luís Inácio Lula da Silva, em seu terceiro mandato como Presidente da República.

2 ELEMENTOS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

2.1 Entre 1822 e 1930

No Período Colonial registram-se os primeiros construtos relacionados a um padrão de proteção social sistematizado no país. Desenvolveram-se junto à Igreja Católica e pela ação de particulares: de um lado, as Santas Casas de Misericórdia, que eram instituições de caridade voltadas para o atendimento aos mais pobres. De outro, as Irmandades e associações religiosas que abonavam aos seus membros, por meio de relação contratual, benefícios proporcionais à contribuição, destinados ao tratamento da saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmos pensões para viúvas e filhos. Mais tarde, foram sendo criadas as Sociedades de Auxílio Mútuo- exemplares leigos das irmandades e predecessoras dos atuais sindicatos, também direcionadas à assistência dos seus membros.

A entrada do Brasil na Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, e a luta do movimento operário influenciada pela pauta positivista⁹ são tidos como relevantes na ampliação da proteção social baseada em uma perspectiva de solidariedade coletiva. Mas é a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas ferroviárias do Brasil que se considera o ponto de partida da Previdência Social no Brasil. Somente a partir da Reforma Constitucional de 1926, porém, é que o Estado passou a regulamentar o trabalho instituindo-se o direito de férias e, apenas em 1927, foi aprovado o primeiro Código dos Menores (BRASIL, 1923).

Portanto, os primeiros centros de previdência social no país foram as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS). Adotavam contribuição tripartite (governo, empresa e trabalhadores), gestão bipartite (empresas e trabalhadores, sem a interferência do governo) e organização por empresa. A primeira foi a dos ferroviários, criada em 1923. Ao final da primeira República, como lembra Carvalho (2004) havia cerca de 47 Caixas, 8 mil contribuintes e 7 mil pensionistas.

Esses primeiros núcleos, porém, limitavam-se aos trabalhadores urbanos. No setor rural, a assistência era desenvolvida pelos coronéis, em troca de trabalho e lealdade. Essa ação paternalista aliada ao controle da justiça e da polícia por esses grupos, configurava a dominação coronelista no campo, tanto que a chamada *República Velha* (1889-1930) ficou conhecida como a *República dos Coronéis* (CARVALHO, 2004).

Num contexto de laissez-faire repressivo começaram a se identificar focos de reações organizadas contra a linguagem clientelista dominante e a favor de uma ordem de feição universalista¹⁰. Ao mesmo tempo, como assevera Brose (2002), uma parcela da elite política nacional entendia haver uma disjunção entre a vocação rural do país e a nação real e que, portanto, o ato de governar exigia a presença de Estado forte, afinado com a ordem econômica e social vigente. Verifica-se, assim, no país uma transformação histórica importante: a passagem do Estado gendarme, absenteísta ao Estado intervencionista com a promoção de reformas políticas de cunho centralizador, cujo escopo era reduzir a autonomia dos estados e o poder das oligarquias locais. Nesse contexto, ascende ao poder central, Getúlio Vargas.

⁹ O movimento positivista defendia postulados como regulação da jornada de trabalho, atenção para o trabalho de crianças, adolescentes e mulheres, adequadas condições de higiene e de repouso semanal, férias e indenização por acidente de trabalho

¹⁰ Destacaram-se, no período, a Revolta da Armada deflagrada pela cúpula da marinha contra o presidente da República Floriano Peixoto (1894), a Revolução Federalista, contra a centralização e autoritarismo do presidente do Rio Grande do Sul (1893), o Movimento Tenentista, iniciado em 1922, voltado contra as oligarquias políticas estaduais; e as revoltas de cunho messiânico – Contestado, no Rio Grande do Sul e Canudos, na Bahia.

2.2 Entre 1930 e 1964

Com a ascensão de Vargas ao poder germinou o chamado *Estado de Compromisso* que vai de 1930 a 1945, uma vez que, diferentemente dos governos que o antecederam, ele expande sua trajetória de apoio, abarcando grupos com interesses divergentes. Esse momento histórico reflete-se sob três feições: o Governo Provisório (de 1930 a 1934); o Governo Constitucional (de 1934 a 1937) e o Estado Novo, de caráter ditatorial (de 1937 a 1945).

O movimento que levou Vargas ao governo ambicionava centralizar o poder, combater as oligarquias, reformar a sociedade e promover a industrialização. Porém, como atesta Nunes (2003), esse governante teve como suporte político as mesmas bases locais e personalistas da República Velha. Isto representou a manutenção da forma de relação clientelista, com trocas generalizadas entre Governo Federal e governos estaduais, agora com seus instrumentos centralizados. Ainda segundo Nunes (2003), nesse momento histórico, ao padrão clientelista, foram aditadas outras três gramáticas políticas: o universalismo de procedimentos, o insulamento burocrático e o corporativismo.

O universalismo de procedimentos expressou-se através da reforma do serviço público e da contratação de trabalhadores mediante um sistema de mérito, utilizando-se como baluarte o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). O insulamento burocrático, um sistema de proteção do núcleo técnico do governo, foi concebido mediante a criação de autarquias e empresas estatais e com as ações do DASP. Já a linguagem corporativista pode ser figurada, especialmente, por meio da legislação trabalhista e da criação de instituições como o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho, os Institutos de Previdência Social e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). De acordo com Santos (1987), a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e os sindicatos regulados pelo Estado passaram a ser os principais símbolos de cidadania no país.

Como rememora Yazbek (2021), o crescimento das demandas por bens e serviços por parte de trabalhadores, pressionou o Estado a desenvolver ações no âmbito social e a intervir diretamente no processo de reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador, tanto na viabilização do processo de acumulação capitalista, como no atendimento de necessidades sociais da população.

Desse modo, é nesse contexto que se inicia a constituição de uma estrutura política, com vistas a dar forma ao que hoje se denomina Estado protetor no país. De fato, a Constituição elaborada em 1934 reconhece a existência de direitos sociais, ao mesmo tempo

em que atribui ao poder público, capacidade de intervir e regular os contratos privados que se processavam no âmbito produtivo. Nesse sentido, o Estado passou a regular, não só questões relativas ao salário mínimo, às indenizações trabalhistas no caso de dispensa do emprego, mas também todas as profissões, rompendo assim com um traço importante do tratado *laissez-fairiano* de não-regulamentação das profissões, afirmado nas Constituições Brasileiras anteriores (SANTOS, 1987).

Oliveira (1999) entende esse período como uma grande operação de silêncio imposta aos trabalhadores. Assim, ao mesmo tempo em que muitas reivindicações trabalhistas foram incorporadas como medidas de política social, as sociedades de ajuda mútua organizadas pelo operariado, os sindicatos anarquistas, anarco-sindicalistas, socialistas e comunistas foram anulados e transformados em Institutos de Previdência, ao tempo em que os sindicatos passaram a ser tutelados pelo Ministério do Trabalho.

Em relação ao sistema protetivo, de 1930 a 1964, passou-se, portanto, da proteção individual contributiva das CAPs, para os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)¹¹ que prestavam atendimento previdenciário e de saúde, baseados em categorias profissionais. Houve, assim, extensão da cobertura e uniformização dos serviços prestados em todo o país, obedecendo-se às diferenças salariais.

Nos IAPS havia a participação direta do Estado também no processo de gestão: ao poder público cabia a escolha e a nomeação do presidente que seria secretariado por funcionário do Instituto. Para Santos (1987), fincava-se aqui uma das remotas raízes do poder da burocracia estatal, em administração de instituições públicas. Esse autor constrói o conceito de *cidadania regulada* para explicar porque o sistema excluía categorias importantes de trabalhadores, como os domésticos e os ruralistas. Era uma política social onde a perspectiva de cidadania era limitada com a inclusão apenas de trabalhadores que se enquadravam na estrutura sindical e corporativa definida pelo Estado e atestada pela Carteira de Trabalho e Previdência Social.

No campo da educação, foram definidas, na Carta de 1934, algumas medidas importantes, quais sejam: a competência de cada esfera da administração e a ação supletiva da União onde se fizesse necessária; a formulação de um plano nacional de educação, com vistas a garantir que o ensino primário fosse integral, gratuito, obrigatório e extensivo aos adultos; a

¹¹ De 1933 a 1938 foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), em 1933; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários e o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC), em 1934; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos industriários (IAPI), em 1936; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados de Transportes e Cargas (IAPTEC), o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores (IAPE) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938.

liberdade de cátedra, além da vitaliciedade e da inamovibilidade dos professores concursados; a criação de um Conselho Nacional de Educação; o estabelecimento de percentuais de aplicação dos recursos em diferentes níveis da administração escolar e a instituição de fundos especiais de educação¹².

A Constituição de 1937, já no contexto do Estado Novo, restringe o espaço destinado à responsabilidade do Governo no campo da educação. Cabia ao poder público apenas suprir a educação de crianças e jovens pobres para acessar o ensino privado. A preocupação em equacionar a questão social passa a se expressar através das prioridades dadas à educação rural (conter a migração para as cidades) e à educação profissional. Esta voltada para responder à insatisfação das massas urbanas com a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, a forma corporativista de representação sindical, criada no período, favoreceu a construção de um sistema gerido por organizações patronais, os *S*¹³, cujos programas (médico, odontológico, recreativo, educativo e de pesquisas) eram financiados com 2% sobre o montante de remuneração dos empregados. Tiveram, através da história, momentos de grande expansão e se mantêm ativos até os dias atuais.

No campo da assistência social, especialmente, na área da atenção à maternidade e à infância, destaca-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Instituída, em 1942, com o propósito inicial de amparar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, teve esse objetivo ampliado e organizou-se, desde os primeiros meses de atuação, em uma rede de assistência que, por intermédio do voluntariado, abrangeu todo o território nacional.

2.3 A transição democrática

Em 1945, o Governo foi assumido por militares que abraçaram posição a favor dos aliados na Segunda Guerra Mundial e reconheceram a validade do processo que favoreceu a criação da Carta de 1946. Vai de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) até João Goulart (1961-1964). Nessa fase, inicia-se no país, processo de modernização industrial e urbana,

¹² Valente (2001) e Saviani (2001) apresentam importante reflexão sobre o tema da educação no Brasil.

¹³ O sistema *S* é constituído hoje pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/Serviço Social do Comércio (SENAC/SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Serviço Social da Indústria (SENAI/SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Serviço Social do Transporte (SENAT/SEST), e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

especialmente no segundo Governo de Vargas (1951-1954) e no de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Embora a ação do Estado no campo social tenha sido reduzida, registra-se, em 1952, a criação do Serviço de Recuperação das Favelas (SRF), revigorado, em seguida, através do Plano de Assistência Habitacional e do Instituto Brasileiro de Habitação, uma espécie de precursor do Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁴. No campo da educação destacou-se a instituição da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961.

As tentativas de universalizar a Previdência encontraram resistências, visto que cada instituto tinha leis e burocracias próprias. Desse modo, só em 1960, já sob a presidência de João Goulart (1961-1964), foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, que uniformizava leis, porém não o sistema, permanecendo os vários institutos e mantendo, no setor privado, os seguros de acidentes (SILVA, 2004).

Tentativa importante de expandir o sistema previdenciário foi a definição do Estatuto do Trabalhador Rural, aprovado em 1963. Contudo, porque não foram antevistos recursos para implantação e financiamento dos benefícios, esses trabalhadores continuaram excluídos, a despeito das diligências de sindicatos e do interesse do próprio Governo Goulart pela reforma agrária. Da mesma forma, continuaram apartados do sistema os trabalhadores domésticos, que se constituíam como parte do mercado informal.

Do ponto de vista da participação social, os trabalhadores readquiriram algum espaço de atuação, destacando-se a ressurgência do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) que teve seu registro cassado, em seguida, em 1947. As lutas sociais ficaram polarizadas em torno da guerra fria, do petróleo e da política sindical e trabalhista: os nacionalistas, pleiteavam independência na política externa e os defensores da abertura do mercado propunham fortalecer o alinhamento com os Estados Unidos.

O processo de democratização, entretanto, logo sofreu um refluxo, tanto em razão das disputas políticas e ideológicas internas, quanto das tensões advindas da Guerra Fria. A presença de novos sujeitos sociais politizados que demandavam reformas, de um lado, e de setores das elites empresariais e militares, de outro, que pressionavam por conservação das estruturas e alinhamento com as diretrizes da política externa americana, provocaram uma tomada de posição do Presidente da República. Essa posição favorável aos primeiros, abriu

¹⁴ Sobre o tema, consultar Silva (1989) e Azevedo e Andrade (2011).

espaço para a consolidação do Golpe Militar de 1964 que mudou o rumo do governo, no sentido de centralização e verticalização das decisões.

3 DA VIOLÊNCIA INSTITUCIONALIZADA ÀS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA: identidades, alianças e práticas sociais

O Governo militar-empresarial instituído em 1964, inspirado na ideologia da segurança nacional, teve como preocupação basilar dar curso ao processo de internacionalização da economia, desbancando a opção distributiva defendida pelo Governo deposto. Com tal intento, procurou alargar e atualizar a máquina burocrática e institucional. Intencionava romper com o ciclo de Vargas e com os aspectos tidos como responsáveis pela crise econômica: declínio das taxas de crescimento, déficit do setor público e inflação acentuada. No entanto, deu continuidade à mesma lógica governativa, posto que, como assevera Vianna (1995, p. 74), fez da violência política um “[...] instrumento de modernização econômica acelerada”: os sindicatos passaram a ser tutelados, os canais tradicionais de participação fechados, os conflitos trabalhistas e a definição de pisos e tetos salariais passaram a ser feitos por via administrativa e a política social a ser usada como um instrumento agregador.

Desse modo, em 1966, como medida para contrabalançar danos na estabilidade do emprego, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) cujos recursos passaram a ser o principal suporte para a ação governamental no campo da moradia criando-se o BNH. Essa instituição trouxe ganhos para o Governo, em termos de legitimidade, para os empresários do campo da construção civil, área em baixa tendencial na taxa de lucro e, para os trabalhadores, ao apontar para a possibilidade de aquisição da casa própria, reduzir o déficit habitacional e ampliar postos de trabalho em setor que favorece a inclusão rápida de pessoas com reduzida escolaridade¹⁵.

No campo da previdência, a medida primeira foi a ingerência nos IAPS. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que aboliu os Institutos (conservando apenas o do funcionalismo público) e unificou o sistema, com gestão ao encargo da burocracia estatal. Os trabalhadores domésticos e autônomos foram inclusos na

¹⁵ Conferir, entre outros, Silva (1989) e Azevedo e Andrade (2011).

Previdência em 1973 (Lei nº 5.890, de 8 de junho) e, para incorporar os trabalhadores rurais foi criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL)¹⁶.

Financiado com impostos dos produtos rurais e sobre as folhas de pagamento de empresas urbanas, o Funrural dava direitos de aposentadoria, pensão e assistência médica. Sua criação trouxe saldo político ao novo Governo, posto que a atribuição adjudicada aos sindicatos rurais de desenvolver ações destinadas a assistir trabalhadores do campo, coligada à repressão exercida sobre eles no período, colaborou para reduzir sua combatividade política.

Em 1974 foi instituído o Ministério da Previdência e Assistência Social cujo escopo era cuidar da previdência e atenção médico-hospitalar dos contribuintes assegurando agilidade, comodidade e controle social. Desse modo, foram redistribuídas as ações desse campo com o Ministério da Saúde que ficou responsável, pela saúde preventiva, enquanto os não contribuintes eram atendidos como *indigentes* pelas redes estaduais e municipais de saúde.

Em 1977 foi instituído o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que continha o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), órgão prestador da assistência médica no campo da Previdência, essencialmente, através da compra de serviços médico-hospitalares. Destaca-se nele um conjunto de autarquias e entidades vinculadas¹⁷. Na área da saúde, em particular o Governo Militar agenciou processo intensivo de capitalização do setor privado através de convênios, contratos e credenciamentos, o que possibilitou a formação de um complexo privado de grande porte, nos campo médico-hospitalar e laboratorial, de medicamentos, instrumentos e materiais. Ao mesmo tempo, sem investimento foi sendo desestruturada a arquitetura do setor público.

O Governo da Ditadura Militar passa a ser abalada, sobretudo, a partir de 1974, com a crise mundial do petróleo. O chamado *Milagre Brasileiro*¹⁸, expressão relevante desse momento do desenvolvimento capitalista no país, expõe-se pela incapacidade estrutural

¹⁶ O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) foi criado em 1963, pela Lei nº 4.212, que instituiu o Estatuto do Trabalhador Rural., a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, revogou parte da Lei 4214 e instituiu o Programa de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural.

¹⁷ INPS - seguros sociais (aposentadorias, pensões etc.); Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) - prestação de serviços médico- hospitalares; Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) - assistência social; Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS); Central de Medicamentos (CEME) - depois passada à responsabilidade do Ministério da saúde.

¹⁸ *Milagre Brasileiro* período compreendido entre 1968 e 1973 quando, o então Ministro da Fazenda, Delfim Neto, nos Governos Costa e Silva (1967-1969) e Garrastazu Médici (1969-1974), implementou política de crescimento baseada em exportações para obter divisas necessárias às importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas. Houve, assim, incentivos fiscais aos exportadores e estímulo à indústria, através de expansão do sistema de créditos ao consumidor, o que garantiu à classe média o acesso aos bens de consumo duráveis.

refletindo-se na elevação dos níveis inflacionários, na compressão salarial e no aumento da dívida externa. Ao mesmo tempo, passam a se intensificar as lutas sociais contra o Regime. Esses elementos congregados terminaram por derruir as bases de legitimação do Governo, dando início ao momento de abertura, caracterizado como um período de transição.

Tão logo se inicia esse momento denominado de *distensão* do Governo Militar (1974-1979), acentua-se, segundo indica Silva (1995), processo de rearticulação da sociedade civil, com a emergência/ ressurgência de partidos operários (particularmente o Partido dos Trabalhadores), além de movimentos sociais e sindicais apoiados por setores progressistas da Igreja Católica¹⁹, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

Fleury (1994) concebe o processo de redemocratização no país em três momentos distintos: liberação do autoritarismo (1975-1984); governo de transição democrática (1985-1990); governos eleitos pelo povo (pós-1990).

Ainda conforme Fleury (1994), o mais visível destaque na primeira fase foi a emergência de novos protagonistas sociais: o movimento sanitário, movimentos de profissionais, de aposentados, populares. A segunda fase caracterizou-se pela formação de novas identidades coletivas, novas alianças e novas práticas sociais. Também pela reformulação das estruturas legais e institucionais advindas do período autoritário, cuja expressão máxima foi a Constituição aprovada em 1988 (BRASIL, 2002). Reformas administrativa e tributária foram esquematizadas, objetivando dar forma a uma prática governamental descentralizada e democrática e deixar os estados e municípios mais autônomos em relação ao Governo Central. Pretendia-se, ainda, romper a linguagem clientelista, movimento que teve sua maior expressão na Reforma Sanitária, cujo desígnio era derruir o modelo assistencial-curativo predominante, adotando um padrão universalista de procedimentos no campo da saúde.

A Constituição aprovada em 1988 denominada de Cidadã reconhece dilatada gama de direitos sociais²⁰: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social. Esses direitos

¹⁹ Boff (1981) distingue quatro práticas eclesiais com suas eclesiologias, na Igreja Católica (no Brasil e na América Latina): Igreja como *Civitas Dei*, como *Mater et Magistra*, como *Sacramentus Salutis* e em processo de modernização. Esta forma se coadunaria com a orientação assumida pela chamada Teologia da Libertação, incorporada por setores progressistas da Igreja Brasileira e da qual o próprio Boff foi um representante de grande porte.

²⁰ Artigo 6º, redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

passam a ser agregadas no campo da Seguridade Social em um tripé formado pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social²¹.

Entre seus desdobramentos destacam-se: reformas nos critérios de aposentadorias, fixação em um salário mínimo como limite inferior para as aposentadorias e pensões; ampliação da licença maternidade, de 84 para 120 dias, além da criação de um período de licença paternidade. Também foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que substituiu o antigo Código de Menores, para regular a atenção integral à criança e ao adolescente.

No campo da Saúde foi criado o Serviço Único de Saúde (SUS) institucionalizado a partir das Leis Orgânicas de Saúde (LOS) nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, com o escopo de universalizar, hierarquizar, integralizar, regionalizar e descentralizar a assistência médica, ambulatorial, cirúrgica, odontológica e farmacêutica. Respondendo ao princípio ético de justiça, como equidade, ter atendimento integral à saúde, passou a ser atributo de qualquer cidadão residente no país.

No âmbito da Assistência Social, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), como política de seguridade social não-contributiva. Com o advento dessa Lei, a discussão sobre a formulação e implementação de um sistema público descentralizado culminou na atual Política Nacional de Assistência Social.

Na área da Educação foi criada, em 1996, a nova LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro), que estabeleceu conexão entre a educação profissional, o trabalho, a ciência e tecnologia, o ensino regular com outras formas de educação continuada; a aplicação do conhecimento adquirido como forma de prosseguir ou concluir estudos regulares; além da oferta de cursos especiais abertos à comunidade pela rede de escolas técnicas e profissionais (SOUSA, 2004).

Porém, a Constituição de 1988, com clara perspectiva socialdemocrata, já foi aprovada na contramão da crise do modo de regulação capitalista que lhe dava suporte. Tratava-se do pacto de classes concretizado no *Welfare State Keynesiano* (WSK), que buscava atingir a sociedade de bem-estar através de reformas. De fato, as sucessivas crises do capitalismo redundaram em grandes choques econômicos, com um drástico arrefecimento do crescimento, redução do fundo público e dos postos de trabalho. Em tal contexto, passaram a

²¹ Estudos relevantes sobre a questão da seguridade social no Brasil, podem ser encontrados, entre outros, em Braga e Paula (1981), Vieira e Natalino (2023), Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2023) e Salvador (2010).

ser desacreditados os tradicionais mecanismos de participação e o princípio ideológico que referenciava esse modelo. No Brasil, a crise capitalista se traduzia em dificuldades de aprovar as leis ordinárias e de operacionalizar essas leis, quando aprovadas, tornando a *ingovernabilidade* prevista pelo Presidente José Sarney (1985-1990), ao se referir à Carta aprovada, uma constante para os novos governos eleitos

Tratava-se da arena apropriada para justificar a propagação dos argumentos neoliberais²² que encaminhavam para a operacionalização de políticas públicas demarcadas por dois pressupostos básicos: a dilatação crescente dos gastos públicos ocasiona desequilíbrio orçamentário, declínio do investimento, inflação e desemprego; a abolição de riscos sociais e o uso de medidas universais de redistribuição para nivelar pessoas desiguais fere a ética do trabalho, além de afetar negativamente os mecanismos de mercado. Desse modo, sobre o padrão de regulação rígido que estava em crise passou a ser construído outro, *flexível*, produto do intercâmbio entre empresa e Estado (PAULO NETO, 1996, 2000).

Para se adequar a esse novo momento, os Estados – Nação tiveram que proceder a mudanças nas suas políticas e na sua forma de gestão. No Brasil, a adoção de políticas neoliberais foi explicitada no governo de Fernando Collor (1990-1992)²³ incluindo a privatização de empresas estatais, a liberalização do comércio e a desregulamentação econômica.

Fernando Henrique Cardoso-FHC (1995-2002) deu continuidade ao processo iniciado por Collor, embora seu governo tenha como marcas principais a implementação do Plano Real, que estabilizou a economia e controlou a hiperinflação em curso, a Reforma Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que visavam modernizar o Estado e garantir maior transparência e controle dos gastos públicos. Como lembra Bresser Pereira (2024), essas políticas também trouxeram críticas por contribuírem para o aumento da desigualdade social e a precarização dos serviços públicos.

Com as condições histórico-estruturais postas, já a partir da década de 1980, as nações latino-americanas sujeitaram-se às regras do denominado Consenso de Washington²⁴ com vistas à obtenção de recursos geridos pelos organismos internacionais de fomento. De acordo com Batista (1994), tal “acordo” foi embasado em uma inversão das razões causadoras da crise econômica que a América Latina arrostava. Assim, ao invés de se considerarem,

²² Consultar reflexões sobre o neoliberalismo, entre *outros*, em Bresser Pereira (2024).

²³ Collor sofreu impeachment em 1992. Foi substituído por Itamar Franco (1992-1995).

²⁴ disciplina fiscal; redirecionamento da despesa pública; reforma tributária; liberalização da taxa de juros; taxa de câmbio competitiva. liberalização do comércio; liberalização do investimento direto estrangeiro interno; privatizações; desregulamentação e proteção do direito de propriedade.

como motivos fundantes da crise a elevação das cotações do petróleo, as altas alíquotas internacionais de juros e a deterioração dos termos de intercâmbio internacional, passaram a ser vistas como agentes dessa crise, os problemas internos como políticas nacionais equivocadas, autoritarismo, populismo e má gestão.

Desta maneira, o formato das políticas distributivas daí resultantes, tornou-se um fenômeno generalizado na América Latina e Caribe. Com ênfase em transferências monetárias, “[...] adquiriram maior visibilidade com a eleição de dirigentes reformistas em vários países sendo responsáveis por cerca de 35% da queda da pobreza durante o super ciclo das commodities no início do século.” (SOUSA; SOTO; LIMA, 2020, p. 2).

Assim, ideia força que orienta os PTM²⁵ é que, embora não haja soluções definitivas para o problema da concentração de riqueza e da desigualdade, há que se criem condições para caminhar nessa direção. E, mesmo em contexto ultraliberal, a existência de tensões do capitalismo que se sucedem em extensão profundidade ajudam a explicar sua permanência. Isto porque, como exora Salama (2016), emergir de uma crise exige ações amplas e profundas, mas é possível ultrapassar, temporária e superficialmente, uma situação de conflito graças a políticas governamentais de estímulo que não atacam os problemas reais. De fato, para o autor, crises, conquanto necessárias, são ameaçadoras para a reprodução do capital. Necessárias, porque ativos que não comportam uma avaliação satisfatória podem ser destruídos ou desvalorizados. Perigosas porque abrem a possibilidade de aumentar a taxa de exploração: baixar salários, impor novas e insatisfatórias condições de trabalho, provocando dinâmicas contestatórias difíceis de controle, a desafiarem a dominação cega do capital. Nesse caso, podem deslegitimar governos que optam por restaurar os lucros em detrimento dos empregos.

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2012), no Brasil, os primeiros programas com esse formato e objetivo tinham alcance municipal, sendo ampliados, com experiências estaduais, até atingir a extensão nacional, com o Bolsa Família criado em 2003. Desse modo, no Governo FHC, foi configurada uma rede de proteção social que incluía a previdência rural e os programas não-contributivos da assistência social: Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, Projeto Alvorada e o programa Comunidade Solidária

²⁵ Em livro resultante de pesquisa desenvolvida com a participação do GAEPP e organizado por Raichelis, Yazbek, Couto e Silva (2019), reflete-se, de forma densa, sobre o Sistema de Proteção Social Brasileiro e a particularidade do Sistema Único de Assistência Social com destaque para os PTM.

Em relação à Reforma dos anos 1990 (BRASIL, 1995), esta desdobrou-se através do tempo, tanto que mesmo sendo reconhecida a importância dos núcleos de Proteção Social, os limites históricos que sempre estiveram na base na configuração desses sistemas acentuaram-se com a crise capitalista que se mostrou mais forte a partir de 2008.

Nesse contexto, o ciclo dos chamados governos petistas²⁶ embora tenha se voltado tanto para atender aos interesses do capital quanto do trabalho, foi marcado por políticas distributivas e redistributivas que, conquanto causassem insatisfação na classe média tradicional que se sentia espoliada, contribuíram para reduzir a pobreza histórica e dar voz a grupos secundarizados. O governo Lula aumentou o salário mínimo e criou programas de transferência monetária (Bolsa Família, entre outros), ampliou o acesso a serviços de saúde (Farmácia Popular), educação (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, Prouni e FIES), moradia (Minha Casa Minha Vida) e a Lei de Cotas²⁷.

Lula foi substituído pela Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) que procurou dar continuidade às políticas em curso, porém, sucumbiu às pressões do mercado e o descontentamento da classe média com as políticas distributivas foi ampliado, em 2013, em forma de manifestações coletivas reveladas no impulso antiinstitucional, que acabou por minar as bases do Governo provocando seu impeachment e a instauração do projeto de configuração ultraliberal encabeçado por seu Vice-Presidente (Michel Temer)²⁸. Este, adotou as medidas de austeridade fiscal exigidas pelo mercado, justificadas em nome do saneamento das contas públicas, do seguimento de ações de combate à corrupção e do impulso ao crescimento econômico. Entre as medidas adotadas, destacam-se a Reforma Trabalhista que flexibiliza e desmonta direitos, a Lei da Terceirização para atividades-fim (Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017) e a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 que congela por 20 anos os investimentos em áreas sociais (SOUSA, 2020).

O governante eleito, a seguir, Jair Bolsonaro (2018-2022), representante da extrema-direita mundial no país, ao tempo em que disseminou o ideário ultraliberal apregoando uma forma de sociabilidade regida pela violência social²⁹, deu sequência ao movimento iniciado no Governo Temer, com a Reforma da Previdência Social (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019) tida como condição basal para fortalecer a

²⁶ Lula 1 (2003-2006), Lula 2 (2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016)

²⁷ Reserva parte de vagas em universidades federais e institutos federais para estudantes que fizeram o Ensino Médio em escolas públicas; alunos de baixa renda; alunos pretos, pardos, indígenas e quilombolas; pessoas com deficiência.

²⁸ Para aprofundar estudos sobre a democracia impedida, consultar Santos (2017).

²⁹ A violência social como forma de sociabilidade ainda em curso ao redor do planeta é tematizada com muita propriedade por Rancière (2014).

fé dos investidores e minimizar a dívida pública. Teixeira e Pinho relembram que, “[...] para além da agenda de reformas deletérias ao tecido social da democracia brasileira, programas sociais como Luz para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Minha Casa, Minha Vida praticamente desapareceram em meio à restrição fiscal.” (TEIXEIRA; PINHO, 2018, p. 9).

Os anos 2020-2022 foram marcados pela luta contra a pandemia de Covid-19 destacando-se o Governo em presença pela dificuldade de administrar a crise sanitária, não só negando a capacidade de célere dispersão do vírus como a importância do esforço combinado para o tratamento da enfermidade. Concretamente, em meio a conflitos e controvérsias criadas, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 definiu medidas no campo da saúde (isolamento, quarentena, pesquisa científica, vigilância sanitária) seguindo as recomendações da OMS, algumas das quais, embora aprovadas pelo Presidente da República, foram por ele mesmo rechaçadas sistematicamente em falas e mensagens, particularmente, o distanciamento social (Sousa, 2020).

Nesse Governo foi criada, a partir de pressões da sociedade e da mídia, no campo da Assistência Social, a Renda Básica Emergencial-RBE (Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020), auxílio financeiro que foi articulada a outras formas de transferência monetária, em curso, como o Bolsa Família.

Em 2022 foi novamente eleito Luís Inácio Lula da Silva, para um terceiro mandato como Presidente da República, em meio às articulações da extrema direita em ascensão no país. Vem dando continuidade ao esforço de retomada democrática e à sua plataforma política que comporta o desenvolvimento de programas sociais iniciados nos mandatos anteriores, mesmo com o ataque sistemático, inclusive de parte importante do Congresso Nacional, à garantia de recursos orçamentários para afiançar os direitos sociais, previstos nas normativas legais. Salvador (2016) destaca as políticas fiscal e monetária. A primeira produz ações voltadas para a contenção dos gastos sociais e ampliação da carga tributária indireta, enquanto a segunda pratica alta taxa de juros.

Portanto, vivenciam-se em intensidade dilemas na definição de critérios para estabelecer prioridades e assinalar necessidades credoras, ou não, de satisfação, tendo em vista a existência de recursos limitados; pactuar princípios; eleger grupos e espaços territoriais a serem privilegiados; e explicar aos não escolhidos e ao restante da sociedade porque estes e não outros grupos ou necessidades são privilegiados.

Nesse contexto, os PTM, sobretudo, o Bolsa Família, continuam a ser fortalecidos enquanto importante traço de Governo, em termos da proteção aos mais pobres. É importante,

porém, em concordância com Silva, Yazbek e Giovanni (2012), que é fundamental não perder de vista a relação desses programas com os direitos sociais e com políticas estruturantes, como saúde, educação e trabalho, de modo a superar o cariz meritocrático, residual e paternalista que é parte da história do sistema de proteção social brasileiro.

4 CONCLUSÃO

Na preliminar recuperação histórica do processo de formação da sociedade brasileira, tendo em vista emprestar subsídios à explicação e ao debate sobre as transformações e os dilemas do sistema de proteção social nesse país, três aspectos se destacam. O primeiro diz respeito aos marcadores sociais que se foram solidificando no campo do trabalho, das relações sociais, dos processos de participação e representação que exacerbaram problemas de classes próprios da sociabilidade capitalista e que ainda colocam em xeque a materialização dos direitos sociais no Brasil.

O segundo aspecto em destaque refere-se à conformação das políticas que se foram delineando no contexto de diferentes governos brasileiros, quase sempre constituídas como estratégias carregadas de tensões. Isto porque embora as normas legais em vigência tenham sempre comportado, de forma mais ou menos virtuosas, Sistemas de Proteção Social, a ideia de solidariedade social, base da Constituição de 1988, tende a se confundir com espoliação dos que trabalham, sobretudo, ao se tratarem de medidas voltadas para combater a pobreza histórica no país. Pobreza tida, para muitos, inclusive para parte dos que vivem do trabalho, como sequela da falta de esforço individual.

O terceiro aspecto conclusivo é que as políticas públicas construídas para responder a diferentes refrações da questão social, embora fundamentais, como forma de partilha dos recursos do Fundo Público, ainda não agregam resultados capazes de impactar, positivamente e em profundidade, as mazelas resultantes da pobreza que afetam, de forma aguda e persistente, grandes parcelas da população. Colocam-se nesse campo, as PTM, tendentes a se manter como medidas de atenção governamental nesse século XXI.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **OS 100 anos da previdência social**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/LFDSXD6kgMcdrwrKbPgQthG/#>. Acesso em: 15 ago. 2024.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. 1994. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default>. Consultado em: 20 de março de 2024.

BOFF, L. **Igreja, Carisma e Poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

BRASIL. **Código do Processo Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

VIEIRA, F. S.; NATALINO, M. A. C. **A Seguridade social na produção legislativa brasileira do pós-1988**: formalismo fiscal-orçamentário e ausência de integração das políticas setoriais. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2887). Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12140>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRAGA, J. C.; PAULA, S. G. **Saúde e Previdência**: estudos de Política Social. São Paulo: CEBES/Hucitec, 1981.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 1, n. 3, p.93-133, jul./set. 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. Neoliberalismo no Brasil: entenda os impactos e as críticas de Luiz Carlos Bresser-Pereira. **ICL Notícias**, [s. l.], ago. 2024 <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/short-texts/12919>. Acesso em 18/09/2024.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

DURAN, F. P. D. La recuperación democrática en américa latina y sus dinámicas de integración regional en el contexto del desarrollo de la multipolaridad. [Entrevista cedida ao] Professor Doutor José de Ribamar Sá Silva. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 27 n. 2, p. 738-756, 2023. Disponível em <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/22822>. Acesso em: 17 set. 2024.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

GIL, N. Analfabetismo da população brasileira nas análises de Giorgio Mortara sobre o censo de 1940. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Brasília, DF, v. 39, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/2059>. Acesso em: 17 set. 2024.

GIOVANNI, G. Poder político e gestão pública: questões e debates contemporâneos. [Entrevista cedida a] Maria Carmelita Yazbek. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 1, p. 365-377, 2017. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/7334>. Acesso em: 17 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros/regioes-de-origem-dos-escravos-negros.html>. Acesso em: 21 ago. 2024.

LAFER, C. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannan Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LÖWY, Michael. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 652-664, out. / dez. 2015.

PAULO NETO, J. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 50, p. 87-132, 1996.

PAULO NETO, J. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 1, v. 1, p. 11-35, 2000.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (org.). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. São Paulo: Vozes/NEDIC/FAPESP, 1999. p. 55-82.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista - O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

RAMALHO NETO, A. Neoliberalismo: o declínio do direito. *In*: SANCEZ RÚBIO, D.; HERRERA FLORES, J.; CARVALHO, S. (orgs). **Direitos humanos e globalização**: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 110-124.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

RAICHELIS, R. SILVA, M.O. S, COUTO, B. R. YAZBEK, C (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: disputas e resistências em movimento. São Paulo: Cortez. 2019.

SALAMA, P. Reprimarização sem industrialização, uma crise estrutural no Brasil. **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 127-139, maio./ago. 2016. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/13937>. Acesso em 10 ago. 2024.

SALVADOR, E. Política Pública de Previdência Social No Brasil: impasses contemporâneos. [Entrevista cedida a] Salviana de Maria Pastor Santos Sousa. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 2, p. 715-729, 2016. Disponível em <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/6358/3991>. Acesso em 10 ago. 2024.

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

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

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

SAVIANI, D. **A Nova Lei de Educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados. 2001.

SCHWARZ, R. **Um Mestre na Periferia do capitalismo: Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades, 2000.

SILVA, M. O. S. **A Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez. 1989.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. O. S. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?. *Serviço Social & Sociedade*, v. 145, p. 53-71, 2022.

SILVA, M. C. Rotas negreiras e comércio de africanos para o Maranhão Colonial, 1755-1800. *In: ENCONTRO ESCRAVIDÃO E LIBERDADE NO BRASIL MERIDIONAL*, 6., 2013, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em <https://labhstc.paginas.ufsc.br/files/2013/04/Maria-Celeste-Gomes-da-Silva-texto.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2024.

SILVA, A. A. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 16-32, 2004.

SOUSA, S. M. P. S. A contribuição da Política de Assistência Social no momento atual da pandemia de Covid-19. *In: TEIXEIRA, S. M.; JOAZEIRO, E. M. G. Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo*. Teresina: EDUFPI, 2020. p. 193-207. Disponível em: https://sigaa.ufpi.br/sigaa/public/programa/secao_extra.jsf?lc=pt_BR&id=251&extra=293339530. Acesso em: 25 set. 2024.

SOUSA, S. M. P. S. A Igreja Católica no processo de formação da sociedade brasileira: O período colonial. **Série Políticas Públicas em Debate**, São Luís, v. 2, n. 2, p. 69-81, 2002.

SOUSA, S. M. P. S. **Educação Profissional no Brasil**: centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais. 2004. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Maranhão, São Luís, 2004.

SOUSA, S. M. P. S.; SOTO, S. F.; LIMA, V. F. S. A. Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: enfrentamento à pobreza? **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 24, p. 635-650, 2020. Disponível em <https://www.redalyc.org/journal/3211/321165167034/html/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

TEIXEIRA, S. M. F.; PINHO, C. E. S. Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. **Revista Katálisys**. Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 14-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/VLjsdd4sYctJ6f4Bp9WcYYh/?lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2024.

TELLES, V. S. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal**. Belo Horizonte. Argumentum. 2010.

VIANNA, L. W. O Fim da Era Vargas. **Revista Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 108, p. 74-76, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Expressões da questão social brasileira em tempos de devastação do trabalho. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 21, n. 42, p. 16-30, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/37164/24536>. Acesso em: 25 set. 2024.