



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA - UFRB  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS - CAHL  
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL

RAFAEL LEITE FIUZA

**PARTIDOS E POLÍTICA SOCIAL: POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA**  
(2003-2010)

CACHOEIRA – BA  
2016

RAFAEL LEITE FIUZA

**PARTIDOS E POLÍTICA SOCIAL: POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA  
(2003-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de graduação em Serviço Social do Centro de Artes, Humanidades e Letras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Eduardo Alves de Oliveira

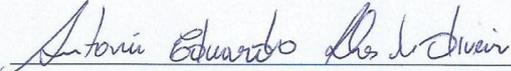
CACHOEIRA – BA  
2016

RAFAEL LEITE FIUZA

PARTIDOS E POLÍTICA SOCIAL: POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA  
(2002 – 2010)

Cachoeira – BA, aprovada em 16/08/2016.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Antônio Eduardo Alves de Oliveira  
(Orientador – UFRB)



Prof.ª Dr.ª Heleni Duarte Dantas de Ávila  
(Membro Interno – UFRB)



Prof. Msc. Paulo Ricardo de Oliveira Riberio  
(Membro externo )

## **AGRADECIMENTOS**

Diante de todas as dificuldades postas ao longo dessa formação tive o privilégio de ter sempre alguém com quem contar. Por mais difíceis que as situações poderiam estar, havia sempre um auxílio que me fortalecia e não me permitia desistir.

A começar por Deus que me manteve de pé todo esse tempo e me fortaleceu para que alcançasse o objetivo desejado. Ele que sempre me amparou e ajudou o tempo inteiro a vencer as etapas que me conduziram até aqui. A ele toda a glória e louvor!

A minha mãe Antonieta, mulher forte e batalhadora que diuturnamente me ajudou vencer as vicissitudes desse caminho e que sempre acreditou no meu potencial, me mostrando que a educação é o melhor caminho para se alcançar novos rumos. A meu pai que mesmo com suas limitações não deixou de me apoiar nessa jornada. A meus irmãos, avós, tios e primos que me apoiaram incessantemente.

Aos amigos que sempre souberam como me fortalecer por meio da amizade. Aos da universidade que se tornaram companheiros pra vida dedico toda minha gratidão por ter sido com eles que eu pude dividir cotidianamente as frustrações comuns na vida acadêmica, mas também as alegrias e experiências que tornaram enriquecedora essa vivência. Rafaela, Jamile, Ágata, Marcio, Meires e principalmente a grande amiga Rosangela que esteve comigo durante todo o tempo, e ajudou-me a superar os desafios postos pelo ambiente universitário.

Aos professores que souberam por meio de seus conhecimentos e vivências passar para nós a teoria, mas também a realidade que iremos enfrentar na profissão e na vida. De modo especial agradeço a meu orientador Antonio Eduardo que sábia e pacientemente soube me direcionar no desenvolvimento deste trabalho.

A todos vocês meu muito obrigado!

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por finalidade fomentar a discussão em torno da relação existente entre a política e a política social no Brasil, fazendo-se um recorte na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e, sobretudo, analisá-la sobre o prisma da prática clientelista presente na política brasileira. A temática surge a partir da percepção da conjuntura político-econômica instaurada no país na atualidade e que ameaça iminentemente desmontar as políticas sociais conquistadas. Para a compreensão dessa discussão se fez necessário realizar um levantamento histórico da gênese da política social durante o pós-guerra e que no Brasil se torna compromisso do Estado a partir da Constituição Federal de 1988, além da história política brasileira analisada a partir do processo de redemocratização para que assim se compreenda o contexto em que se insere o governo petista de Luiz Inácio e a sua participação na garantia das medidas de cunho social preconizadas na Carta Magna.

Palavras-chave: Política. Política social. Clientelismo

## **ABSTRACT**

This monograph is intended to foster discussion about the relationship between politics and social policy in Brazil, making a cut in the management of Luiz Inacio Lula da Silva and, above all, look at it on the practice prism knowingly clientelist rooted in Brazilian politics. The issue arises from the perception of the political and economic conditions established in the country at present and imminent threat to dismantle social policies conquered. For the understanding of this discussion is conducted a historical survey of the genesis of social policy in the post-war and in Brazil becomes the State's commitment to the 1988 Federal Constitution, as well as Brazilian political history analyzed from the democratization process so that thus understand the context in which it operates the PT government of Luiz Inacio and participation in ensuring the social nature of the measures advocated in the Constitution.

Keywords: Politics. social policy. clientelism

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ACO** – Ação Católica Operária

**AI** – Ato Institucional

**ARENA** – Aliança Renovadora Nacional

**BPC**– Benefício de Prestação Continuada

**CadÚnico** – Cadastro Único para Programas Sociais

**CAMED** – Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos

**CAPS** – Centro de Apoio Psicossocial

**CGT** – Comando Geral dos Trabalhadores

**CF** – Constituição Federal

**Cefets** – Centros Federais de Educação Tecnológica

**CEBs** - Comunidades Eclesiais de Base

**CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito

**CUT** – Central Única dos Trabalhadores

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**Fies** – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior

**FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**FNDE**– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FUNDEB** – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos

Profissionais da Educação

**FUNDEF** – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**JUC** – Juventude Universitária Católica

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**Losan** – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

**MS** – Ministério da Saúde

**NASF** – Núcleo de Apoio à Saúde da Família

**OSM-SP** – Oposição Metalúrgica de São Paulo

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação

**PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

**PNAES** – Programa Nacional de Assistência Estudantil

**ProUni** – Programa Universidade para Todos

**PSF** – Programa de Saúde da Família

**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PMCMV** – Programa Minha Casa Minha Vida

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PNSAN** – Política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**PTR** – Programa de Transferência de Renda

**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro

**PDS** – Partido Democrático Social

**PP** – Partido Popular

**PFL** – Partido da Frente Liberal

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**PDT** – Partido Democrático trabalhista

**PRN** – Partido da Reconstrução Nacional

**PRN** – Partido da Reconstrução Nacional

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PPS** – Partido Popular Socialista

**PCB** – Partido Comunista Brasileiro

**Mesa** – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome

**MDB** – Movimento Democrático Brasileiro

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MDSCF** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MP** – Medida Provisória

**RGPPS** – Regime Próprio de Previdência Social

**RGPS** – Regime Geral de Previdência Social

**REUNI** – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

**SAMU** – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

**Selic** – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**Susan** – Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**UNE** – União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL</b>	
1.1 A política social e o seu nascimento.....	13
1.2 Tendências e embates na criação e execução das políticas sociais no Brasil.....	19
<b>2. POLÍTICA BRASILEIRA</b> .....	27
2.1 A crise do Regime Militar e o processo de redemocratização.....	28
2.2 O Partido dos Trabalhadores chega à presidência do país.....	37
2.2.1 O sindicalismo enquanto agente político.....	42
2.2.2 Ascensão ao poder: representação de uma classe média ou de um proletariado?.....	45
<b>3. O GOVERNO LULA DA SILVA SOB A ÓTICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DO CLIENTELISMO</b> .....	48
3.1 Análise das políticas sociais no governo petista (2003-2010).....	49
3.1.1 Transferência de renda, previdência e assistência.....	51
3.1.2 Educação.....	57
3.1.3 Saúde.....	60
3.1.4 Infraestrutura .....	62
3.2 A tradicional política clientelista: continuação ou ruptura no governo Lula?....	
.....	64
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	71
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	73

## INTRODUÇÃO

A partir do entendimento da relevância das políticas sociais frente às desigualdades presentes na sociedade e a sua relação com a política, é que se originou a discussão que norteia este trabalho. A abordagem se dá a partir do conceito de política social e sua relação com a política, caminhando sobre as especificidades da política brasileira com recorte no governo petista de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), e essa relação com o clientelismo que historicamente permeou a política do país.

Trazendo reflexões de autores diversos, o trabalho levanta questões como os efeitos das políticas sociais sobre a população brasileira, as etapas pelas quais passou até ser garantida como dever do Estado, além das barganhas que permeiam a relação política brasileira e suas consequências sobre a efetivação das políticas sociais.

Analisando as variáveis que constituem essa relação, o trabalho tem por objetivo fomentar o debate no que diz respeito às políticas sociais brasileiras implementadas no governo petista e, sobretudo, tratar essas políticas sociais a partir da ótica clientelista que se faz presente ao longo da história política do país. Verificando se há sobre ela influência dessa prática, partindo da ideia do clientelismo como uma relação em que se promove concessões em troca de apoio político. Para isso se faz uma reflexão da política enquanto instrumento democrático, analisando-se as essencialidades da sociedade brasileira até chegar ao foco que é o governo Lula. É explanado o lugar que ocupa os atores partidários nessas políticas; se explicita sobre o significado da política social no Brasil; bem como se discute questões relativas à aprovação dessas políticas, enfatizando as negociações ilicitamente realizadas entre os políticos.

Levando em consideração o momento delicado pelo qual vem atravessando o Brasil no que concerne à política e a economia, incluindo a ameaça cada vez mais iminente de desmonte das políticas voltadas ao bem estar do cidadão e que representa uma luta histórica da sociedade brasileira, somando a isso os escândalos

políticos que o país vem mergulhando, é que ensejou a discussão em torno do tema proposto.

Estruturado em três capítulos, este trabalho caminha por desde a origem das primeiras práticas reconhecidas como política social, até as particularidades da política brasileira. No primeiro capítulo realiza-se um breve histórico da política social, apontando sua gênese e contexto em que se insere, além do seu surgimento no Brasil como atribuição do Estado na Constituição Federal de 1988, e suas características na atualidade. No segundo capítulo se destaca a política brasileira e suas nuances, fazendo-se um recorte a partir da redemocratização depois dos mais de vinte anos de ditadura militar, passando pelos governos que se seguiram até chegar ao governo Lula, mote do trabalho. E no terceiro e último capítulo é feito um levantamento das principais políticas de cunho social empreendidas pelo governo Lula, assim como se traz à discussão o clientelismo e paternalismo que se faz presente na política brasileira, analisando se há ou não uma relação entre estes com a política social.

## 1. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo inicial realizar-se-á um debate sobre a política social e suas nuances. Sua conceituação, contexto histórico em que surge, advento, além das suas questões na conjuntura brasileira.

### 1.1 A política social e o seu nascimento

O conceito de política social bem como a datação exata do seu nascimento é algo que não é precisamente determinado na literatura especializada. Há muitas inferências postas por autores diversos sobre o assunto, o que possibilita compreendê-lo, de modo geral, como modalidade de política pública cujo nascimento é fruto de ações governamentais que vislumbram objetivos específicos. É característica de formações econômico-sociais capitalistas da atualidade e que tem em sua gênese a compatibilidade entre a necessidade de manter a força de trabalho – necessária à valorização do capital – e a própria acumulação do capital, ou seja, sendo a política social fruto do modo de produção capitalista, entender-se-á que ela se tangencia entre o trabalho e o capital, categorias cruciais desse modo produtivo, devendo satisfazer as necessidades do lucro e ao mesmo tempo atender às essencialidades do trabalho.

O nascimento das iniciativas reconhecíveis como políticas sociais acontece a partir do século XIX na fundamentação da nova ordem liberal e capitalista e com a questão do combate à pobreza<sup>1</sup> sem, no entanto, interferir nos direitos conquistados pelos indivíduos que antes eram dependentes nas relações senhoriais. (IPEA 2009). Desde os primórdios do capitalismo que o proletariado externaliza a insatisfação com as precárias condições laborais a que são submetidos, resultado da relação discrepante entre os indivíduos em que o trabalhador é altamente explorado.

A política social foi concebida, assim sendo, como técnica de intervenção do governo nas relações sociais que surgiram no modo de produção, ou como sugere Sena (2011, p.3), “[...] foi relacionada a um processo de mediação, como estratégia estatal entre interesses conflitivos”.

A partir dessa nova perspectiva, os riscos sociais que perpassavam a capacidade do próprio indivíduo e sua família passam a ser pautadas nas agendas

---

<sup>1</sup> Dilema que representou uma situação instável entre o social e a política

juntamente com a defesa dos direitos liberais clássicos, viabilizando condições mínimas de bem-estar para os cidadãos. Assim, desenvolver sistemas de políticas sociais se configuraria como “[...] uma necessidade fundamental para o desenvolvimento capitalista, desde seu início” (REIS, 1990: p. 168 apud IPEA, 2009: p.21)

Sobre isso Behring e Boschetti (2009:47) assinalam que as políticas sociais “[...] se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal.” Contudo Boschetti (2003) lembra que nas sociedades pré-capitalistas já existiam as chamadas “protoformas de políticas sociais”, que mantinham ações pontuais de responsabilidades sociais, mas que na verdade pleiteavam a manutenção da ordem social e não a garantia do bem coletivo. Exemplo eram as leis inglesas desenvolvidas no período antecedente à Revolução Industrial que estabeleciam uma espécie de “código coercitivo do trabalho”<sup>2</sup>, tais como o Estatuto dos Trabalhadores (1349), Lei do Domicílio e Estatuto dos Artesãos (1563).

Behring e Boschetti ainda se fundamentam em Castel quando afirma que essas normativas que antecederam a Revolução Industrial e que na Europa se manifestaram tinham como fundamentos

“[...] estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos ‘oferecidos’.” (CASTEL, 1998:99 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2009: 48).

Ou seja, tais medidas não visavam o bem estar das populações de fato. Buscava de forma latente punir a ociosidade e manter dentro da normalidade a ordem social.

A premissa que permeava essas leis, segundo Polanyi (2000), era a de impor o exercício do trabalho a todos que dispusessem de condições de trabalhar, vendo nas ações assistenciais previstas, modo de induzir o trabalhador a manter-se através do seu trabalho. Assim sendo, essas ações garantiam auxílios mínimos tais como alimentação aos pobres que viviam nas casas de trabalho (workhouses),

---

<sup>2</sup> Castel, 1998: 176

sendo que havia uma seleção dos pobres beneficiários, que para gozar de tais “benefícios” deviam desempenhar atividade laboral “à altura”, de modo a justificar a assistência recebida. Nesse contexto identifica-se claramente a categoria trabalho como componente fundamental quando se fala em política social e esta, por conseguinte, surge em consonância com o modo capitalista de produção que ver nele instrumento de acumulação do capital.

Findando-se o século XIX, surge na Alemanha o primeiro regime de seguro social com vistas à proteção dos funcionários da burocracia estatal. Neste molde, que exigia a contribuição dos empregadores, do próprio Estado e até mesmo do trabalhador, o seguro expandia-se para outras categorias de profissionais. Ao término da Segunda Guerra Mundial ocorre a reforma social inglesa<sup>3</sup> que permite a ampliação do campo da política social. Nesse horizonte o conceito de proteção social como *seguro* vai ao encontro da perspectiva de Seguridade Social em que o Estado toma para sua responsabilidade a proteção do cidadão com dificuldades que impeçam seu êxito na economia de mercado.

Entretanto, a historiografia sobre o desenvolvimento dos sistemas de proteção social despreza as suas variações em cada sociedade. Sobre isso o Ipea (2009) aponta que

“[...] a história da construção dos sistemas de proteção social no século XX, esconde, contudo, enormes distinções entre os modelos efetivamente montados em cada país, frente a suas respectivas trajetórias, embates políticos e necessidades sociais. [...] Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e de igualdades desejáveis. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com mais ou menos abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma.” (Ipea, 2009, p. 22)

A partir dessas reflexões podemos perceber que a política social, manifestada de qualquer forma, é garantida e também consumada somente a partir do custeio por parte dos trabalhadores assalariados, ou em outras palavras, dos próprios beneficiários. Tal custeio é posto ao trabalhador mediante a justificativa de ser ele o mantenedor dos benefícios em prol da classe trabalhadora ofertados pelo Estado.

---

<sup>3</sup> Ocorrida entre 1945 e 1948, esta reforma estabeleceu políticas de proteção social de forma pública, integrada e universal.

Daí se observa ações por parte do Estado que garantem um grau mínimo de subsistência ao trabalhador e cujo resultado se reflete no preço da força de trabalho.

Inclui-se nesse aspecto o fundo público que objetiva destinar alguma ação prevista na lei e que resulte em relativa segurança ao público alvo, conforme garante o direito destes. “Os fundos, portanto, acabam ocasionando uma sensação de segurança a quem lhes abarca, pois existe a certeza de que em determinados momentos de dificuldade será possível contar com alguma ajuda, podendo esta ser monetária ou não.” (SOUZA, 2015). Exemplos de fundo público no Brasil são o FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

“A composição do fundo público se dá por recursos advindos tanto do trabalho excedente [...] quanto do trabalho necessário [...]” (SILVA 2011). Entretanto, em função dos tributos exageradamente altos no Brasil, o fundo público tem sido composto predominantemente de recursos originados dos impostos de consumo e das contribuições sociais principalmente. Exemplo é a seguridade social que tem passado por uma financeirização de maneira estrutural, em que os seus recursos majoritariamente provém da classe trabalhadora. O que representa o fenecimento dos direitos sociais historicamente conquistados e a colocação em cheque da defesa do efeito redistributivo das políticas sociais assim como afirma Silva (2011). Soma-se a isso, segundo a autora, a captura do fundo pelo capital portador de juros que absorve boa parte do orçamento total da União.

Mergulhando nas nuances que envolvem a política social não há como não pensar numa das partes cruciais de sua formação - a questão social -, reflexo da relação capital / trabalho. A questão social é reconhecida como o agrupamento de novos problemas vinculados às condições de vida e de trabalho modernas, segundo Mauriel (2010). Tal discussão surge ainda no século XIX para nomear questões ligadas ao pauperismo. Sobre a questão social, Santos (2008) aponta que

“Posta em primeiro lugar, com caráter de urgência, a manutenção e a defesa da ordem burguesa, a “questão social” perde paulatinamente sua estrutura histórica determinada e é crescentemente naturalizada, tanto no âmbito do pensamento conservador laico quanto no do confessional [...].

Entre os pensadores laicos, as manifestações imediatas da “questão social” (forte desigualdade, desemprego, fome, doenças, penúria, desamparo frente a conjunturas econômicas adversas, etc.) são

vistas como desdobramento, na sociedade moderna (leia-se: burguesa), *de características inelimináveis de toda e qualquer ordem social*, que podem, no máximo, ser objeto de uma intervenção política limitada [...], capaz de amenizá-las e reduzi-las através de um ideário *reformista* [...].” (NETTO, 2001, p.43-44 apud SANTOS, 2008, p. 24)

Santos aponta também para duas premissas que devem ser examinadas. A primeira é o fato da discussão a cerca da questão social estar ligada ao inegável aumento da pauperização absoluta e relativa da população, ou seja, a discussão ressurge agora qualificando como “nova” questão social, procurando entender os “novos” formatos de pobreza para alguns e de exclusão social para outros, sendo que nas duas interpretações não há uma associação com o núcleo de funcionamento do capitalismo. A autora cita como exemplo concreto dessa falta de associação, a definição de Castel que afirma que a “questão social [...] é tida como uma aporia fundamental, uma dificuldade central, a partir da qual uma sociedade se interroga sobre sua coesão e tenta conjurar o risco se sua fratura” (CASTEL, 2000, p. 238 apud SANTOS, 2008, p. 24). A segunda premissa parte da preocupação com os instrumentos para confrontar a questão social e toma como exemplo Martinelli (1995), que aporta a Marx quando determina que eram duas as grandes forças produzidas pelos economistas do século XIX, que sob influência principalmente de Adam Smith e Ricardo, determinam a questão social.

“duas eram as grandes tendências produzidas pelos economistas da época [século XIX], sob influência dos economistas clássicos, especialmente Adam Smith e Ricardo, que podiam constituir referências básicas para orientar os posicionamentos da burguesia quanto às formas de enfrentamento da “questão social”: a Escola Humanitária e a Filantrópica” (MARTINELLI, 1995: p.63 apud SANTOS, 2008: p.25).

Atualmente existe uma conexão, assim como no século XIX, entre a discussão da questão social e seu respectivo modo de regulação composto para a nova fase de acumulação do capital, ou seja, o neoliberalismo. Essa tendência que idealiza a participação mínima do Estado propõe limitações no que concerne ao enfrentamento dessas questões sociais, o que segundo Montaño aponta para a diminuição dos gastos com as políticas de cunho social e desajuste das questões do trabalho.

A partir de então os serviços de cunho social passam a ser tidos como parte característica da ordem capitalista vigente, e é a partir desse ponto que se consolida

o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), “[...] caracterizando-se por um esquema de proteção social pública e universal que abrange não só trabalhadores, mas todos que, por uma questão de direito, deveriam ter as condições de vida satisfeitas.” (MAURIEL, 2010, p.56). O prosseguimento do *Welfare State* culminou com a ampliação gradativa das funções assumidas pelo Estado que, por conseguinte, passa a cumprir não apenas as funções clássicas, mas também o desenvolvimento de ações de proteção social que já não mais se limitam à assistência emergencial.

O *Welfare State* se caracteriza, assim, como uma forma de intermédio do Estado que tem como, até certo ponto, intenção de reparar as desigualdades criadas pelo mercado. Nesse sentido, as políticas sociais surgem com um cunho complementar e correlato na implementação da proteção social. Fleury (1994) que procurando compreender o *Welfare State* como integrante de um processo histórico-social de maior amplitude, o considera no contexto europeu um dos importantes mecanismos de firmamento do Estado nacional, do capitalismo industrial e da democracia de massas. Completa que o Estado de Bem-Estar Social poderia ser definido como “[...] um conjunto de medidas políticas de caráter econômico e social que emergiram como resposta ao processo de modernização, viabilizando uma integração mecânica em sociedades industriais com alto nível de mobilização de classes sociais.” (p.125).

Chama atenção ainda que essa integração, por sua vez, oportunizou-se pelo compromisso Keynesiano que conciliava capitalismo e democracia através de um programa que propunha a garantia do pleno emprego e a equidade com segurança social, dessa forma simulando bases para uma sociedade solidária muito embora se sabendo das estratificações por classes.

Ainda segundo Fleury (1994), em relação ao *Welfare State* e suas questões tem sido realizado vários estudos que visam analisar como os partidos políticos catalisam essas questões e as pautam em seus programas de governo e assim, em análises de acontecimentos específicos, tem encontrado que a disputa partidária por meio das eleições tem sido no desenvolvimento dos programas de *Welfare State* um importante fator. Porém, no que concerne aos partidos as distinções parecem ser mais de cunho doutrinário uma vez que não se evidenciou alterações consideráveis

nos programas governamentais dos partidos com plataformas diferentes. Ainda nesse aspecto a autora discorre que, contudo, várias avaliações têm apontado que

“[...] a institucionalidade política, a composição e regras de funcionamento do Parlamento e seu poder frente ao Executivo, constitui-se em importante fator de favorecimento da sobre/sub representação de forças sociais favoráveis ou contrárias ao desenvolvimento das políticas sociais.” (FLEURY, 1994, p. 113).

Fleury aponta também o papel exercido pelos partidos políticos na explanação feita por Gough (1979) em que afirma a importância destes na representação da divisão capitalista e que permite distintas estratégias e alternativas.

Em síntese, o surgimento do *Welfare State* no século 20 se consolidou como um importante mecanismo de proteção, compreendendo a interação de mercado com a proteção social e percebendo que as questões sociais devem mesclar com as questões econômicas.

## **1.2 Tendências e embates na criação e execução das políticas sociais no Brasil**

As políticas sociais no âmbito brasileiro se deram por elementos históricos peculiares, pertinentes ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro e ao crescimento das funções assumidas pelo Estado. Segundo o MDS “Essas funções estatais foram sendo incorporadas proporcionalmente às novas responsabilidades do poder público, em face do jogo tenso de interesses historicamente constituídos na sociedade brasileira.” (MDS 2009, p. 90)

Para refletir sobre a política social no Brasil há que se pensar também na constituição da sociedade brasileira e nos desdobramentos do capitalismo no país. Ao contrário da Europa, no Brasil não houve uma revolução burguesa de fato, ou como sugere Florestan Fernandes, houve aqui uma revolução burguesa “à brasileira”, de modo que as essencialidades postas pela mesma na Europa não se seguiram em terras tupiniquins. A negação do estatuto da cidadania por parte da república brasileira dentre outros fatores não permitiram a esperada revolução nacional e democrática assim como a Revolução Francesa propunha na Europa.

Portanto, no Brasil uma burguesia autocrática e antinacional inviabilizou uma revolução propriamente dita no país.

A monopolização do Estado pela burguesia no que tange aos aspectos econômico, político e social, seria intrínseco ao modelo autocrático, de uma chamada “democracia restrita” que permeia o século XX no Brasil. As classes que se posicionavam na base da pirâmide social brasileira não foram contemplados com as mudanças que deveriam ocorrer se, efetivamente, a recém inaugurada república aderisse ao projeto de revolução posto pela burguesia europeia. Desse modo houve a negação dos direitos sociais, ignorando nesse aspecto a essência da disputa europeia que oportunizava a intervenção estatal nas necessidades das classes subalternizadas por meio de políticas de cunho social. A partir dessa análise podemos perceber que o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras carregam traços dessa revolução burguesa “à brasileira”.

O Brasil não experimentou de fato um Welfare State. No país a proteção social no modelo social democrata é que foi verificada a partir da Constituição Federal de 1988. Antes, porém, elas surgiram gradativamente: primeiro ligadas ao sistema previdenciário-assistencial a partir dos anos de 1920, e posteriormente desenvolvem-se de maneira mais ampla no período ditatorial assim como salienta Silva (2011).

O processo de estabelecimento do Sistema de Proteção Social no país teve suas primeiras movimentações entre 1930 e 1943 quando o Estado passa a assumir um compromisso nos escopos da saúde, educação, alimentação, previdência, entre outros. Esse compromisso se dá a partir do momento em que há a passagem no sistema socioeconômico político de um modelo econômico agroexportador para um modelo urbano-industrial conforme frisa Silva (2001).

A formação de acordos políticos que viabilizam a gestação de um conjunto amplo de políticas sociais por parte do Estado é bem recente no Brasil. Segundo o MDS (2009), a partir da Constituição Federal de 1988 as políticas sociais brasileiras passam a ter como compromisso a execução dos objetivos fundamentais da República, assim como explicitado no seu art. 3º. Dessa forma, com a articulação dos movimentos sociais que contribuíram com as alíneas da Constituição, é que se estabeleceu a construção por meio da garantia dos direitos sociais de “[...] uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem de todos, sem

preconceitos ou quaisquer formas de discriminação” (MDS, 2009, p. 93). Para isso, combinaram-se na CF 88 medidas que garantiam um conjunto de direitos sociais, buscando-se construir uma sociedade mais igualitária e livre da pobreza.

Além da restauração do Estado democrático de direito, a CF 88 preconizava por meio de uma reestruturação o sistema nacional de políticas sociais com foco no modelo redistributivo, semelhante ao modelo de bem-estar social europeu do pós-guerra (IPEA, 2010). Contudo, instaurar essas mudanças na sociedade brasileira não seria algo tão fácil já que o país atravessava uma crise financeira que contribuía ainda mais com as desigualdades, não obstante a ideia de que iria seguir na contramão da nova ordem mundial em que defendia justamente a desconstrução dessas políticas.

O art. 6º estabelece que são direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Posteriormente esse artigo é alterado e é adicionado o direito a moradia. No art. 7º é estabelecido no inciso IV o salário mínimo fixado em lei, unificado nacionalmente e que atendesse as necessidades vitais dos trabalhadores. Estabeleceu-se também a vinculação nos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes ao salário mínimo.

Entre os principais avanços da CF vale sublinhar a Seguridade Social que conforme o art. 194 expressa é definido como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”<sup>4</sup>, se apresentando conforme descreve o Ipea (2010, p. 28) como “[...] um arranjo consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda, agravados por um modelo econômico excludente e pela perversa distribuição de renda do país.”

Para a consolidação da Seguridade Social se delineou no seu orçamento a unificação da saúde, Previdência e Assistência Social. Sobre a assistência é sabido que ela é vista como direito de cidadania e sobre isso discorre (Silva, 2001, p. 44) que “Sua importância dificilmente poderia ser subestimada, visto que, mesmo tendo

---

<sup>4</sup> <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10655147/artigo-194-da-constituicao-federal-de-1988>

sido produto liberal, portou sempre o pressuposto de que o mercado não pode ser a última instância do ser humano.”

Ainda nessa análise observou-se uma importante participação do amadurecimento gradual da ideia de “democracia” e de “direitos humanos” que representavam juntos, uma contrapartida ao mercado. Enquanto o mercado se ater a problemas pertinentes ao próprio mercado, a democracia e os direitos humanos buscariam o problema da redistribuição. Ainda segundo Silva (2001), entendeu-se que a “distribuição” da renda por si só não seria suficiente uma vez que não atinge diretamente o processo de acumulação. A política social é efetivamente social a partir do momento que proporciona a emancipação dos indivíduos por meio da redistribuição de poder e renda.

Ainda segundo a autora, a política social em uma de suas especificidades, a assistência, quando mal posta pode gerar um efeito “deseducativo” típico, uma vez que “educa para a submissão” na medida em que ao invés de sustentar a ideia da independência do indivíduo, acaba ratificando nele a ideia de que o próprio opressor é quem tem poder para superar a opressão.

A partir da amplitude dessas conquistas, abria-se um leque de novas perspectivas para a existência de políticas sociais de Estado, com o amparo legal no repasse de recursos públicos para sua implementação, apontando que na sociedade brasileira o poder público assumiria o “papel essencial e intransferível na produção, provisão e regulação de bens e serviços”, além da proteção dos interesses comuns e a apropriação do social como bem público de fato. Nesse sentido, o Estado brasileiro passa a assumir alguns compromissos no âmbito do sistema de proteção social que tem como eixo principal a política de assistência social. Todavia, esse projeto é fortemente abalado nos governos do final do século XX<sup>5</sup>.

Outro ganho na CF 88 se deu no âmbito da saúde em que se estabeleceu o princípio da universalização no atendimento e na cobertura dos usuários. O art. 196 “reconhece a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante

---

<sup>5</sup> Entra em cena o plano neoliberal executado pelos governos de direita, o que abala fortemente o projeto democrático proposto na Constituição Federal de 1988. A Seguridade se torna o alvo principal dos ataques do projeto neoliberal em curso, especialmente no que tange à esfera orçamentária.

políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”<sup>6</sup>

Na perspectiva da proteção social, fazendo-se um recorte deparamo-nos com os programas de transferência de renda que segundo Silva são postas na agenda pública do país a partir do protagonismo do Senador Eduardo Suplicy que em 2002 realizou “[...] a apresentação do Projeto de Lei [...] propondo uma Renda de Cidadania no Brasil, e começa a se concretizar com a unificação dos programas nacionais de transferência de renda, em curso no governo de Luís Inácio Lula da Silva, desde outubro de 2003.” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI 2011, p. 223)

Problematizando os alcances e limites dos programas de transferência de renda no Brasil, Silva (2011) aponta algumas possibilidades e também limites. Segundo ela, a contribuição que esses programas oferecem para atenuar a segregação, a pobreza e a indigência no país, conforme apontam estudos, precisam ser analisados em dois ângulos. O primeiro se caracteriza pelo significado real, mesmo sendo imediatista, do que caracteriza esses programas para a massa de famílias contempladas, quando permite a ampliação ou até mesmo a aquisição de uma renda que muitas vezes é inexistente ou ínfima quando oriunda do trabalho - levando-se em conta a exclusão promovida pelo mercado de trabalho nacional.

Entende-se, portanto, que a renda desses programas talvez seja a única que essas famílias dispõem. Entende-se também que esses programas podem fomentar condições contínuas de inclusão de futuras gerações de crianças e jovens integrantes das famílias beneficiadas que são requisitadas a estarem nas escolas, aumentando o número de anos de escolaridade do futuro cidadão e trabalhador, nas unidades de saúde e, por conseguinte, reduzir as chances de estarem em trabalhos degradantes e também da rua.

Percebe-se, portanto, que os PTR podem colaborar com um novo aprendizado institucional principalmente no que toca a tentativa de superação das duas práticas que caracterizaram historicamente os programas sociais no país: “isolamento e desarticulação dos programas entre si, bem como a pouca atenção

---

<sup>6</sup> [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13440](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13440)

atribuída à avaliação de resultados.” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI 2011, p. 224). As avaliações e monitoramentos promovidos pelos programas e a articulação entre os repasses financeiros e outros programas sociais podem contribuir na expansão dos possíveis resultados.

Ainda segundo os autores, no que concerne aos limites se evidencia um aspecto negativo dos PTR e que é também indicado nas análises realizadas desses programas, que seria as contrapartidas que são exigidas para que as famílias tenham direito aos benefícios, benefícios esses que representam o direito à sobrevivência. As exigências postas às famílias acabam se tornando uma questão polêmica uma vez que quando elas são destacadas acabam por ferir, portanto, o direito constitucional à vida digna. Contudo, a autora aponta que entende a contrapartida, nessa ótica, como um instrumento de proteção aos direitos das crianças e adolescentes à saúde, à educação e a retirada destes das ruas e do trabalho prematuro. Nessa perspectiva se observa que a contrapartida pode ser um fator positivo na medida em que significará retorno às famílias beneficiárias. É preciso, porém, que essas condições impostas não impliquem no desligamento dos beneficiários dos programas que tem direito, caso não as cumpram. Nessa direção os autores fazem uma crítica e apontam que

“O acompanhamento e as avaliações já realizadas sobre Programas de Transferência de Renda, no Brasil, têm apontado o grande limite que a inexistência ou deficiências de programas e serviços sociais que atendam às necessidades das famílias brasileiras têm apresentado, dificultando a real efetivação de um dos aspectos inovadores e relevantes dos Programas de Transferência de Renda que é a inclusão em seu desenho da possibilidade de atendimento às necessidades das famílias beneficiárias mediante o encaminhamento de seus membros e outros programas e serviços [...]” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI 2011, p. 225-226)

Outra crítica que pode ser feita também é no sentido de que os resultados que os programas têm produzido se restringem, ainda que com exceções, ao provimento das necessidades imediatas e básicas da população atendida, não impactando ainda vastas mudanças. Contudo registra-se, conforme indicam estudos<sup>7</sup>, que os PTR têm contribuído para a redução da desigualdade no país, principalmente a extrema pobreza.

---

<sup>7</sup> Vide dados do PNAD 2004

Ivo (2008) aponta que durante a década de 2000 em meio aos ajustes econômicos e institucionais, se reconheceu a necessidade de uma reorientação da ação social, de modo que os efeitos desses ajustes em relação à pobreza e as desigualdades fossem de alguma forma reduzidos. A resposta para isso seria priorizar, no campo da *refundação social* do Estado reformado, políticas sociais dirigidas à classe pobre e em públicos focalizados que não comprometessem o centro dos ajustes ou ampliassem as políticas securitárias. Assim, os programas de transferência de renda e os avanços por eles promovidos, fizeram com que a *obrigação socializada* do Estado em relação à inserção social do grupo de indivíduos abaixo da linha da pobreza, atenuasse a extrema pobreza. Exemplo disso é o Programa Bolsa Família.

A pobreza começa a ter maior visibilidade, no entanto é apenas vista como deficiência de renda sem que se leve em conta o que a promove ou a determina. Não se reflete questões elementares tais como a concentração de renda e a desigualdade acentuada, criando dessa forma a ilusão de que a Política Social tem o poder de erradicar a pobreza e a miséria através dos Programas de Transferência de Renda. Essa postura reflete uma preferência política que controla e mantém a pobreza, potencializando a legitimação Estatal. Isso significa perdurar a permanência da classe pobre no patamar da sobrevivência segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2011).

Conforme estudos realizados e Ivo (2008) menciona o estudo coordenado por Marcelo Neri (2007) que usou micro dados da PNAD de 2006, que apontam as mudanças que houve no mercado de trabalho e na ação dos PTR na renda das famílias. Em 2006 a renda oriunda do trabalho

“[...] passa a representar 75,8%, ou seja, 2 pontos percentuais acima de 2003, enquanto a renda proveniente da Seguridade e dos programas sociais mantém-se praticamente estável, reduzindo-se apenas em 0,7 pontos percentuais, caindo para 21,7%. Quando se avalia o impacto dos programas sociais sobre a renda das famílias dos 50% mais pobres, o percentual da renda originada de programas de sociais e da Seguridade aumenta para 23%, mantendo-se a participação da renda trabalho em 75,5%, num mesmo patamar da participação do trabalho na renda do total das famílias brasileiras (75,8%), abaixo apenas -0,3 pontos percentuais.” (IVO 2008, p.220)

Ver-se a partir desses dados que os programas de transferência de renda assumem, de fato, uma importante e considerável contribuição na renda das

famílias, potencializando as suas chances de progredirem socialmente. Contudo é inevitável a crítica no sentido de que a ação acentuada sobre os mais pobres acaba por criar um “fechamento do social sobre si mesmo, uma ‘circularidade do social’ incapaz de mediar a articulação entre os diferentes níveis da estrutura social – o econômico, o social, e o político [...]” (IVO 2008, p. 231), no desenvolvimento de uma solidariedade mais ampla e estruturante de vínculos basilares como ocorria na proteção clássica. A preferência sobre os mais pobres obstaculiza a distribuição mais equânime e a mobilidade social no campo do direcionamento da questão social, reproduzindo novas faces da negação da cidadania e segmentação da proteção.

Outra análise se faz no sentido de que a realidade que é problematizada nos PTR faz reproduzir ideias deturpadas a respeito da sua essência. São reproduzidos discursos subjacentes a esses programas, alegando-se que estes desestimulam o trabalho, geram dependência e estimulam o clientelismo nas transações. Tal discurso é corroborado principalmente na perspectiva neoliberal mais recente, que sustenta que é impossível manter as regras que permeiam a política social, vista da ótica do Estado de Bem-estar Social, por conta da crise fiscal instalada. Segundo esse prisma, a solução para a crise consistiria no rompimento da “articulação entre *emprego* e *proteção social*, sacrificando o *social*, a proteção social.” (IVO 2008, p. 233). Contudo, essas críticas não logram sucesso em esconder a magnitude desses programas para os beneficiários, pois, estes representam possibilidades reais de melhoria nas condições imediatas de vida da população assistida.

## 2. POLÍTICA BRASILEIRA

Neste capítulo é realizada uma discussão acerca da estrutura da política brasileira, sobretudo a partir do fim da Ditadura Militar e começo da redemocratização, passando por aspectos históricos e ideológicos até chegar ao governo petista de Luiz Inácio Lula da Silva, foco analítico deste trabalho.

Antes de iniciar a discussão sobre o tema far-se-á necessário descrever o conceito de política e a sua gênese no contexto social. Sua definição é algo relativo entre as palavras dos diversos pensadores e filósofos. De início, a compreensão da política em seu sentido mais amplo nasce na Grécia antiga, na época em que o pensamento mítico era apropriado pelo pensar racional, por isso tem em Sócrates, Platão e Aristóteles fiéis representantes. Esse último a tinha como a arte de governar a *polis* (cidade-estado) – unidade crucial para que a política desenvolvesse seu alicerce no universo grego e, por conseguinte, aflorasse na sociedade a inquietação de como administrar de forma correta a *polis* – Entendiam a política como algo superior na ciência, com reflexos diretos sobre os indivíduos e determinante de qualquer organização social<sup>8</sup>.

Passaram-se séculos e a política modelou-se assumindo formas e identidades, passando por desde a autocracia até chegar à democracia<sup>9</sup>. Na contemporaneidade, se tratando do caso brasileiro, o aspecto democracia passou por diversas transformações nos períodos da história. Cruzou momentos de fraquejo e até mesmo de completa sucumbência, momento este marcado de forma trágica na história do país e cujas memórias não trazem boas lembranças. Trata-se do período do Regime Militar, compreendido entre os anos de 1964 a 1985, cujas características representaram uma inegável mudança na política que fez durar por mais de vinte anos um regime autocrático<sup>10</sup> no país, regime esse que inviabilizou o

---

<sup>8</sup> <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/democracia.htm>)

<sup>9</sup> “É um regime de governo em que todas as importantes decisões políticas estão com o povo, que elegem seus representantes por meio do voto. É um regime de governo que pode existir no sistema presidencialista, onde o presidente é o maior representante do povo, ou no sistema parlamentarista, onde existe o presidente eleito pelo povo e o primeiro ministro que toma as principais decisões políticas.” Disponível em: <http://www.significados.com.br/democracia/>

<sup>10</sup> “O termo que determina o tipo de poder político Autocracia tem origem grega e significa literalmente governo por si próprio. Tratava-se, na verdade, de um governo no qual há uma única representação como detentora do poder, ou seja, um comitê, uma assembleia ou simplesmente um líder que possui absoluto controle de todos os níveis governamentais.” Disponível em: <http://www.infoescola.com/formas-de-governo/autocracia/>

sufrágio popular e cuja marca era simbolizada por uma virulenta repressão. Sobre tal período é que inicio o desenvolvimento deste capítulo.

## **2.1. A crise do Regime Militar e o processo de redemocratização**

A madrugada do dia 31 de março de 1964 marcou o revés pelo qual atravessaria a política brasileira por mais de vinte anos. Com a deposição do presidente João Goulart do PTB, que assumira após a renúncia de Jânio Quadros, a direção do governo passou para as mãos do Alto Comando Militar, composto por integrantes das Forças Armadas<sup>11</sup>. Tais militares justificavam o golpe de estado alegando deter a “ameaça comunista” que rondava o país, portanto, objetivavam restabelecer a disciplina e a posição das Forças Armadas. Os militares do regime entendiam que a democracia vigente no país, desde o cessar da Segunda Guerra Mundial, mostrava-se insuficiente para barrar a “ameaça comunista”, portanto, era necessária sua intervenção para que esta ameaça sucumbisse de vez. A partir daí se descortinava no Brasil um regime plenamente autoritarista<sup>12</sup>.

O presidente deposto, visando sua segurança, buscou exílio no Uruguai depois de fracassada a tentativa de articulação com os grupos pró-governo contra os militares. A greve geral convocada pelo CGT (Comando Geral dos Trabalhadores) e a articulação com os militares legalistas fracassou, inviabilizando as chances de uma resistência contra o golpe deflagrado. Antes mesmo de Jango se exilar no país vizinho, o presidente do Senado na figura de Auro de Moura Andrade, declarava vaga a cadeira do chefe do Executivo Federal. Com isso, conforme previsto na Constituição da época, assume interinamente o presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazzilli, todavia, o poder centrava-se de fato nas mãos dos militares que dias depois institucionam o Comando Supremo da Revolução. Criam o Ato Institucional (AI), medida que se caracterizava como um conjunto de diretrizes criadas pelo governo, que perpassava a própria Constituição e concedia

---

<sup>11</sup> Ler-se Exército, Marinha e Aeronáutica.

<sup>12</sup> Prioriza a autoridade do estado em detrimento das liberdades individuais; o Executivo sobrepondo-se e/ou anulando o Legislativo e Judiciário.

totalitariamente importantes poderes ao chefe do Executivo Federal durante seis meses.

Já de início, foi decretado o AI-1 que concedia ao governo militar autoridade para alterar a constituição, interromper por dez anos direitos políticos, cassar mandatos legislativos - na ocasião cassou os direitos políticos dos últimos três presidentes do país -, demitir ou aposentar qualquer indivíduo que manifestasse ser contra o regime, além de estabelecer eleições indiretas para o Executivo Federal. Nesse sentido, o Marechal Castelo Branco<sup>13</sup>, um dos principais articuladores do golpe, torna-se o primeiro presidente eleito do regime autoritário, assim como uma sucessão de outros nomes que ocuparam o cargo de maior escalão no governo durante os anos de 1964 a 1985.

Durante os anos do regime, a figura do Executivo tornara-se o eixo central da política, se caracterizando como um regime de exceção uma vez que o poder legislativo encontrava-se sob a tutela do presidente da república, contrariando o que estabelecia a Constituição de 1946. Nesse terreno hostil tornava-se comum a repressão contra os grupos politicamente contrários ao governo, a exemplo da União Nacional dos Estudantes (UNE), a Juventude Universitária Católica (JUC), as Ligas Camponesas e a CGT. Somente em abril de 1964, centenas de inquéritos policiais foram abertos para averiguar atividades consideradas subversivas e dessa forma muitos foram presos irregularmente, humilhados e torturados pelos militares.

Apesar da resistência por parte da esquerda, o governo recebia o apoio de determinados setores da sociedade brasileira. Nomes da imprensa, latifundiários, empresariado e até mesmo alguns governadores apoiavam o regime, a exemplo dos governadores de São Paulo (Ademar de Barros), Guanabara (Carlos Lacerda) e Minas Gerais (Magalhães Pinto). A classe média se juntava a esses grupos e apoiava os militares, estimulando-os a resolver a crise econômica e, sobretudo, pôr fim a qualquer chance de êxito do movimento de esquerda que se difundia por todo o país. Os Estados Unidos da América também apoiou o golpe e se dispôs a contribuir com os militares, caso estes enfrentassem resistência por parte do setor esquerdista.

---

<sup>13</sup> O novo chefe do executivo assumia o cargo prometendo o retorno do Brasil à “normalidade democrática” e a reversão da crise econômica instaurada. Contudo, logo que toma posse se mostra altamente autoritarista.

Nesse clima de repressão, a liberdade de organização e de expressão se tornaram ínfimas, quase inexistentes no cenário nacional da época. Os sindicatos, organizações estudantis, partidos políticos, meios de comunicação, artistas e tantas outras instituições sofreram repressões e censuras por parte do governo. Foi também na década de 1960 que houve mudanças na economia com a abertura para o capital estrangeiro, acumulação de renda, renovação da indústria e dos serviços e, por consequência, o endividamento externo. É também no começo do regime que os partidos são extintos e é instituído o bipartidarismo, representado pelo: Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Nos anos que se seguiram passaram pelo cargo de presidente da república nomes como Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo, cada um com sua essencialidade, mas que na prática buscavam os mesmos interesses. Desde o começo do regime havia as divergências entre os militares em alguns pontos, divergências essas que fomentavam diferenciações entre eles. Havia os que defendiam medidas radicais, outros defendiam mudanças de cunho mais moderado, o que mais tarde contribuiria com a crise de hegemonia. Nesse sentido, enfatizando a crise do regime e analisando o contexto em que ela se insere, percebe-se que a partir dos abalos na economia que fizeram o país entrar em recessão, a classe empresarial acostumada a uma economia protegida da concorrência internacional e de rápido crescimento já não mais depositava confiança nos militares, o que favoreceu divisões dentro do sistema assim como aponta Sallum (2015).

“[...] reações surgidas no interior da elite empresarial e no sistema de empresas estatais favoreceram o surgimento de divisões entre os políticos que davam sustentação ao regime autoritário e também a atuação da oposição político-partidária. Ao passo que a base parlamentar governista se fragmentou em torno de distintas candidaturas à Presidência da República, a oposição política se fortaleceu no Congresso e viu facilitado seus esforços para mobilizar as classes médias e populares na luta contra a perpetuação do regime militar.” (SALLUM. 2015. P.22)

A situação econômica que o Brasil experimentava era complexa uma vez que o cenário internacional e também o nacional vinha enfrentando sérios problemas, a começar pelo México que enfrentara uma moratória e cujas consequências recaíam sobre vários países latino-americanos. A partir dessa e de outras questões o governo vivia um profundo dilema: Atender a política externa da ortodoxia econômica que prezava pelo controle do capital e redução dos gastos públicos, ou

atender aos interesses das novas questões políticas inerentes ao cenário nacional? Optando pela primeira, o governo acabou perdendo da sua base política a coalizão desenvolvimentista “[...] que via no crescimento econômico nacional o valor básico a ser alcançado e fazia das empresas estatais seu pilar central de sustentação.” (SALLUM. 2015. p. 21). Dessa forma os desenvolvimentistas se tornaram oposição, reconhecendo como ilegítimas as medidas adotadas e ainda as apontavam como inflacionárias, injustas e recessivas. Somava-se à questão econômica, a divisão interna e a resistência popular que pressionavam por mudanças nos rumos da política.

Nesse sentido, o General Ernesto Geisel assume a presidência propondo realizar um gradual, lento e seguro processo de transição rumo à democracia, entretanto, o seu governo coincidindo com o término do milagre econômico, a crise do petróleo e conseqüente crise econômica internacional, acaba por gerar grande insatisfação popular<sup>14</sup>. O general começa reduzindo a censura nos meios de comunicação, permite a eleição direta para vereadores, deputados e senadores, além de mais tarde extinguir o AI-5 restabelecendo também o habeas-corpus, contudo, setores da linha dura contrários a tais medidas e resistentes a transição continuavam de forma clandestina a atacar a resistência esquerdista. O episódio que marcou essa divisão foi a morte do jornalista Vladimir Herzog, assassinado por militares em 1975. Em meio à oposição que ganhava terreno com as eleições para o Senado, Câmara e prefeituras, Geisel passa o cargo de chefe do Executivo Federal para Figueiredo, seu sucessor.

O general João Baptista Figueiredo assume o poder e juntamente com Golbery de Couto e Silva na Casa Civil, busca dar continuidade ao processo de transição empreendido por seu antecessor. Nesse aspecto, ainda em 1979, são aprovadas no Congresso Nacional a Lei da Anistia e a Reforma Partidária. Focalizando nesta última, a Lei nº 6767 de 20 de Dezembro de 1979, e contextualizando-a ao tema deste trabalho, entende-se que os partidos políticos desempenham função primordial em um contexto democrático e nos avanços sociais necessários nas sociedades. Segundo o Art. 2º da referida lei “Os partidos políticos,

---

<sup>14</sup> A oposição conquistava continuamente as massas insatisfeitas com os rumos que iam sendo tomados pelo governo e revertia o apoio eleitoral, em mobilização a favor de mudanças nas regras para eleição de presidente. Segundo Sallum Jr. (2015) tal mobilização foi de extrema importância, por exemplo, na campanha das Diretas Já que levou às ruas milhões de pessoas reivindicando o retorno da democracia.

peças jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição.”

Com a volta do pluripartidarismo há um leque de novas tendências partidárias no cenário nacional. Nesse contexto há a criação de seis novos partidos: A ARENA, partido de situação, se torna o Partido Democrático Social (PDS) e mantém a centralidade. Já a oposição representada pelo MDB se desmembra dando origem a dois novos partidos, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) tendo por liderança Ulysses Guimarães e a outra extremidade representada por Tancredo Neves com o Partido Popular (PP). Há também a criação de outros partidos a partir da ala trabalhista, fazendo surgir o Partido Democrático trabalhista (PDT) sob a liderança de Leonel Brizola, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) sob a coordenação de Ivete Vargas, sobrinha do ex-presidente Getúlio Vargas, e o Partido dos Trabalhadores (PT) sob o comando de Lula.

Com as medidas econômicas não surtindo efeito e o país mergulhado numa terrível crise econômica, a insatisfação popular só crescia e resultado disso foi o número de candidatos eleitos da oposição nas eleições estaduais que acabara de se tornar direta. A articulação da população se tornava cada vez mais intensa e inviabilizava qualquer apoio ainda existente ao governo, com isso se produzia generalizadamente uma crise de hegemonia política, aprofundando-se a perda de legitimidade do governo e do próprio regime autoritário. O ápice dessa mobilização popular ocorre com o movimento das Diretas-Já, conclamado pela oposição e que levou milhões de brasileiros às ruas para exigir eleições diretas e pôr fim efetivamente ao regime militar. Assim a Diretas-Já renunciava uma nova concepção de estado que deveria ser permeado por valores democráticos, entretanto o governo conseguiu uma vitória ao reprovar no Congresso a proposta que instituía eleições diretas para Presidente da República.

Mesmo com a reprovação da emenda constitucional a oposição logrou êxito nas eleições presidenciais. O PDS lançava Paulo Maluf como candidato e o PMDB unindo-se aos dissidentes do PDS lançava Tancredo Neves. O Colégio Eleitoral concede a vitória para Tancredo, porém compreendendo-se que tal vitória só foi possível a partir da escolha de um candidato moderado, mais aceitável para os

militares, e a partir do pacto político realizado entre os seus dissidentes e o PMDB assim como aponta Sallum (2015).

Tancredo Neves é eleito, porém adoece e poucas semanas depois falece, por isso quem assume em seu lugar é o vice José Sarney que governa de 1985 a 1990, quando ocorre a primeira eleição direta após a redemocratização. Reis (2014) traz uma reflexão importante sobre a ditadura e discute sobre o processo transicional para a democracia. Ele diz que

“Se aceitarmos a ideia de que a ditadura é um *estado de exceção*, ou seja, a de que ela existe na medida em que toda e qualquer legislação pode ser editada, revogada ou ignorada pelo livre – e arbitrário – exercício da vontade dos governantes, a ditadura existiu no Brasil até o início de 1979, quando houve a revogação dos atos institucionais, através dos quais se fazia e se refazia a ordem jurídica.” (Reis. 2014. p.103)

Contudo a particularidade do caso brasileiro se dá pelo fato de que não havia a ditadura propriamente dita, havia seus resquícios, mas sua essência como um todo já não mais existia, porém não existia também a democracia consolidada que só se efetivaria em 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal. O autor nomeia, portanto, o período de 1979 a 1988 como de “transição democrática”.

Jurando honrar as promessas de Tancredo, Sarney toma posse do cargo e busca lutar contra a dívida externa e a inflação que chegava a níveis estratosféricos. Cria-se no seu governo o Plano Cruzado dentre outras medidas para combater os problemas econômicos, mas acaba não obtendo os resultados esperados. Com isso o governo tem sua imagem desgastada e o presidente cumpre apenas a tarefa de permanecer no poder até passar a faixa para o seu sucessor, Fernando Collor de Mello. É nesse contexto que é promulgada no dia 5 de outubro de 1988 a *Constituição-cidadã* como nomeava o presidente da Constituinte Ulysses Guimarães. Considerada um marco em relação aos direitos humanos e à cidadania, a CF de 1988 marca a passagem para a democracia e a ruptura efetiva com a antiga Constituição de 1967 instituída no regime autoritário.

A nova Carta passa a garantir a democracia política que a sociedade brasileira tanto almejava, como também ensejou condições para que a própria sociedade se democratizasse, o que representaria segundo Sallum (2015) romper “[...] certos mecanismos de preservação da extrema desigualdade social herdada do

seu passado oligárquico.” (p. 28). A nova Carta estabelecia, portanto, o Brasil como um Estado democrático de direito, republicano, submetido à soberania popular que por meio do voto secreto e direto designa os rumos que o país deve tomar.

Com a nova Constituição, os partidos recebem grande autonomia e lhes são atribuídos a condição de “entidades instrumentais no processo democrático”<sup>15</sup>. Conforme aponta Basille, o contexto político da redemocratização apontava para a ideia de que as tendências políticas, principalmente as reprimidas durante o autoritarismo, deveriam ser agregados ao processo político, portanto, a representação desses grupos deveria ser permeada pela sua própria organização e também pelo voto. Assim os partidos políticos tornaram-se reconhecidos como instituições privadas do ponto de vista jurídico, pois refletem a ideia de que são associações de cidadãos que nascem de forma voluntária no bojo da sociedade e sem a submissão ao governo. O autor aponta, porém, que tal entendimento

“[...] não é obstáculo ao reconhecimento do caráter público dessas entidades, inclusive em função das responsabilidades que a Constituição atribui aos partidos, não só na representação das correntes de opinião, mas também como instrumentos indispensáveis à representação política organizada.” (Basille. p.2)

Em vista dessa premissa, de ser interveniente fundamental na representação política, é que se fundamenta a necessidade de filiação partidária como condição necessária à elegibilidade, o que impossibilita a candidatura avulsa.

Seguindo o passo da constituição, ocorre em 15 de novembro de 1989 a primeira eleição direta para Presidente da República após o regime militar. Houve muitos candidatos, entre eles Leonel Brizola (PDT), Paulo Maluf (PDS), Fernando Collor de Mello (PRN), Ulysses Guimarães (PMDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT), contudo, Collor é sufragado com pouco mais de 4 milhões de votos à frente de Lula, com quem disputou o segundo turno. O novo presidente seria uma espécie de reedição de Jânio Quadros conforme aponta Reis (2014), pois mesclava o poder da comunicação com a habilidade de provocar admiração em classes com diferentes interesses. O ex-governador de Alagoas comprometeu-se a suplantar a alta inflação, abrir as portas para o capital internacional, modernizar o país e atender aos anseios dos mais pobres.

---

<sup>15</sup> Basile (Partidos, representação e reforma política)

Dada a sua posse, Collor logo intervê na economia e edita uma radical medida de combate à inflação. Para combater suas altas taxas, ele resolve confiscar todas as quantias em dinheiro depositadas nos bancos que ultrapassassem os 50 mil cruzados, bem como congelou salários e preços, o que gerou resultado com a queda, ainda no dia seguinte, das altas taxas da inflação. Editou também um Plano Nacional de Desestatização que fora prontamente aprovado pelo Congresso, assim como a abertura para o capital estrangeiro que trazia ao país o liberalismo, mesmo que tardio. Todavia, tais medidas foram eficazes em curto prazo, pois pouco tempo depois a inflação volta a subir, assim a insatisfação com o governo começa a crescer e é ainda mais estimulada com o surgimento de denúncias de corrupção que supostamente envolvia o alto escalão do governo, bem como o Presidente e sua família.

Movimentos ocuparam então as ruas exigindo sua saída, fazendo eclodir em todo o país o movimento “Fora Collor”. Diante das denúncias de corrupção e a sua evidente falta de articulação com o Congresso, o processo de *impeachment* é aberto e ele é afastado do cargo. Diante da iminência da sua condenação e sem chances de contornar a situação, no dia 29 de dezembro de 1992, Fernando Collor de Mello renuncia ao cargo de Presidente do Brasil, porém não evita a sua cassação. Por 76 votos a 3 o Senado decide cassar o mandato do alagoano e ele é impedido durante oito anos de exercer cargos públicos. Assume então o vice Itamar Franco que já governava interinamente desde o afastamento do então presidente.

Com a incumbência de guiar a presidência até uma nova eleição, o mineiro Itamar Franco assume de 1992 a 1994 um país inteiramente desorganizado e descrente no Estado. Com princípios que se aproximavam do ideário nacional-estatista e divergentes do liberalismo defendido por Collor - por sinal de quem se afastou desde o começo do governo -, o mineiro propôs um governo de “união nacional”<sup>16</sup> com a esquerda e todas as forças de relevância nacional, conforme aponta Reis (2014). O presidente buscando combater à inflação e a recessão que assolava o país escolheu para o Ministério da Fazenda o Sociólogo e Economista

---

<sup>16</sup> Nessa união, segundo Reis (2014), somente o Partido dos Trabalhadores não aceitou participar, alegando serem obscuros as políticas de coalizão e os programas que o presidente propunha.

Fernando Henrique Cardoso (FHC), que em 1994 idealiza o Plano Real<sup>17</sup> e consegue conter a inflação. O sucesso da nova moeda tornou a figura de Itamar popular e bem vista por boa parte dos brasileiros, todavia as eleições estavam se aproximando e o mesmo estava impossibilitado de candidatar-se já que a Constituição impedia a reeleição. Assim sendo, Fernando Henrique que havia ganhado prestígio enquanto Ministro da Fazenda lança seu nome à presidência pelo PSDB juntamente com o Partido da Frente liberal (PFL)<sup>18</sup> e outras alianças. Na disputa FHC vence sem dificuldades no primeiro turno o principal líder da oposição (Lula).

FHC governa o país entre 1994 e 2002, isso graças à Emenda Constitucional que instituiu a reeleição e que ele fizera ser aprovada no Congresso Nacional. A oposição atacou com veemência a medida e tentou instalar um CPI para investigar supostas denúncias de compras de votos de integrantes do Legislativo Federal, porém a base aliada do governo barrou a abertura da CPI. Com amplo apoio no Parlamento o novo presidente conseguiu aprovações importantes no que concerne a manutenção da governança. Foram aprovadas reformas na economia que possibilitaram a quebra de restrições ao capital estrangeiro, bem como a desestatização de determinados setores, ou seja, propostas de cunho liberal que se tornavam predominantemente presentes em escala global e propunha a redução da máquina do Estado - nesse sentido percebe-se uma continuidade dos governos Collor, Itamar Franco e FHC - Foram privatizados a companhia de telecomunicação Telebrás bem como a Embratel, a mineradora Vale do Rio Doce – até então considerada a maior exportadora de minério de ferro a nível mundial – além de bancos estaduais que também foram adquiridos pela iniciativa privada entre outras empresas.

---

<sup>17</sup> O Plano Real chegou com a missão de estabilizar a economia brasileira imersa em altas taxas de inflação. Ao contrário das medidas adotadas pelos governos anteriores, o plano não utilizou de medidas radicais para alcançar seu propósito. Foi composto por três fases: Criação do Programa de Ação Imediata, implementação da Unidade Real de Valor (URV) e a circulação da nova moeda (Real). Apesar das previsões negativas, o plano logrou êxito e conseguiu o controle da inflação e equilíbrio da economia.

<sup>18</sup> O PFL surge em 1985 com a dissidência de alguns nomes do PDS que apoiavam a candidatura de Tancredo Neves. Mais tarde, em 2007, o partido passa a se chamar Democratas (DEM). Fonte: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL15177-5601,00-PFL+VIRA+DEMOCRATAS+E+TROCA+DE+PRESIDENTE.html>

As políticas econômicas empreendidas que contrariavam a tradição nacional-estatista estavam mantendo a economia em um nível estável e a inflação sob controle, o que possibilitou a reeleição do presidente. Contudo, no segundo mandato tais políticas liberais geram tribulações, pois surgem resistências por parte do funcionalismo público e privado das empresas diretamente envolvidas em tais medidas, denúncias de fraude nos processos de privatização, além de acusações por parte da oposição de que o governo alargaria o processo de desestatização. Afetado por crises financeiras mundiais, a economia brasileira começou a desestabilizar gerando desigualdades por todo o território nacional e marcando índices baixos de popularidade do presidente Fernando Henrique no fim do seu governo. Chega a época de novas eleições e o candidato do PSDB José Serra (ex-ministro do governo FHC) lança sua candidatura à Presidente da República. Chega ao segundo turno da disputa com Lula que o vence com mais de 60% dos votos. Chegava ao fim, portanto, o governo liberal de Fernando Henrique Cardoso e entrava em cena um forte representante da esquerda nacional.

## **2.2 O Partido dos Trabalhadores chega à presidência do país**

Após 13 anos da primeira candidatura à presidência e de consecutivas derrotas em tais campanhas, o ex-metalúrgico e líder do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, é finalmente eleito Presidente do Brasil. Após disputar eleições com Collor (1989) e FHC (1994, 1998), o pernambucano é sufragado com a maior votação da história do país<sup>19</sup>. No primeiro turno de 2002 nenhum candidato alcançou a maioria absoluta, entretanto no segundo já com o apoio de Anthony Garotinho (PSB) e Ciro Gomes (PPS) – seus adversários no primeiro turno –, Lula alcançou a marca dos 52,7 milhões de votos (61,2%), contra Serra do PSDB que obteve 33,3 milhões (38,7%) dos votos válidos<sup>20</sup>. Com exceção de Alagoas que Serra venceu, em todas as unidades federativas mais o Distrito Federal a vitória foi unânime do Partido dos Trabalhadores. No dia 1º de janeiro de 2003, Fernando Henrique Cardoso passa a faixa presidencial, portanto, para Lula que acompanhado

---

<sup>19</sup> <http://www.midiaindependente.org/pt/red/2002/10/40219.shtml>

<sup>20</sup> Dados colhidos em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/resultado-da-eleicao-2002>

do vice, José Alencar, assumem o Executivo Federal e nele permanecem até 2010 depois da reeleição em 2006.

A vitória do PT foi, contudo, reflexo das novas alianças seladas além da adoção de posturas antitéticas em relação à ideologia pregada pelo partido desde os anos de 1980 conforme descreve Reis (2014). Segundo ele, o partido modificou-se às vésperas da eleição de 2002, mudou o discurso da reforma radical do sistema por uma reforma moderada, porém mantendo o compromisso de combater as “[...] desigualdades sociais, estímulo à participação política e incentivo a processos de ampliação da cidadania.” (Reis. 2014. p.119). Singer (2012) define esse processo como um “semitransformismo” visto que o PT que lutava em defesa de um programa “intensamente reformista” tornava-se na prática, agente de um reformismo moderado que por ser fraco e tão lento diante do que propunha anteriormente, representava muitas vezes a perpetuação da desigualdade.

A eleição de Lula em 2002 foi possível a partir do momento que ele percebeu que deveria conciliar o atendimento das demandas do capital com os anseios da população empobrecida. Sobre isso Anderson (2011. p.34) infere que “[...]Lula finalmente entendeu que não eram apenas os construtores e os banqueiros que precisavam de garantias de que ele não faria nada excessivamente radical no poder, mas — e de modo ainda mais crucial — os vendedores ambulantes e moradores das favelas.”

A *Carta ao povo brasileiro* corporifica tais mudanças e reavalia o programa e os objetivos galgados pelo PT. Nesta, Lula promete obedecer aos contratos que foram estabelecidos pelo governo anterior, lutar contra a inflação e manter o clima de “ordem, paz e estabilidade” que muitos temiam caso um governo de esquerda fosse instalado. No entanto, os novos direcionamentos ideológicos começam a surgir antes mesmo das eleições de 2002, quando Lula e o partido começam a envolver-se mais profundamente com as organizações políticas existentes, desenvolvendo um aparelho de interesses específicos decidido a amplificar seu poder, como afirma Reis (2014).

Entretanto, na década de 80 o partido adotava um discurso altamente agressivo ao contexto político da época, e durante as primeiras eleições diretas para o Executivo Federal apontava que o país deveria passar por uma completa

mudança, fazendo menção inclusive aos padrões nacional-estatistas, muitas vezes da forma mais radical, o que é considerado por muitos como contribuinte do seu insucesso na eleição de 1989.

Surgido em 1980 oficialmente, embora já se observasse suas movimentações antes disso, o PT nasce de um contexto sindical e em meio ao autoritarismo do regime militar que guiava o país. Em 10 de fevereiro do ano mencionado, reunidos no Colégio Sion em São Paulo, encontravam-se cerca de 1200 pessoas que se reuniram para a fundação do partido. Incluindo os delegados eleitos nos estados, o público era formado principalmente por intelectuais, estudantes e lideranças de movimentos sociais que na oportunidade aprovaram o *Manifesto do PT*. Ficava evidente nesse documento o caráter de esquerda que assumira o partido e o compromisso com as questões imediatas dos trabalhadores.

Embora seus ideais muitas vezes confundiam-se com propósitos comunistas, o partido surgia fora dessa lógica. Sobre isso Secco (2011, p. 36) observa que “O partido nascia fora da órbita do comunismo soviético, portanto do Partido Comunista Brasileiro (PCB); afastava-se do ‘populismo’ e negava oficialmente a herança socialdemocrata”<sup>21</sup> – ainda que atualmente seja visto por muitos justamente como socialdemocrata.

Ainda segundo o autor, nos estudos realizados sobre o PT observa-se que este é fruto de um agrupamento de fontes e tendências, citando que pelo menos seis fontes diversas deram origem ao partido.

“A primeira foi o chamado novo sindicalismo; a segunda, o movimento popular influenciado pela Igreja Católica; a terceira, políticos já estabelecidos do MDB; a quarta, os intelectuais com origens diversas, como o antigo PSB ou posições liberais radicalizadas; a quinta, militantes de organizações trotskistas; a sexta, remanescentes da luta armada contra a ditadura (embora seja possível agrupar estes dois últimos).” (SECCO, 2011, p. 27)

A Igreja Católica desempenhou papel crucial em sua formação e organização de modo que é considerada uma das bases mais importantes da formação do PT. A sua influência popular era vasta por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que ofereceram grande apoio ao movimento, sendo através desta inclusive

---

<sup>21</sup> Para Secco (2011) o que separava efetivamente comunistas e petistas era muito mais a leitura do contexto político e a conexão internacional do que o sindicalismo.

que o PT foi implantado na cidade de Viana (ES) e era nas igrejas que muitas reuniões do partido aconteciam. Fora isso, os ideais socialistas que os católicos se aproximavam depois do papado de João XXIII, da Teologia da libertação e a esquerda católica, viabilizaram a junção desses grupos.

Crescia perpendicularmente ao nome do PT a figura do metalúrgico e sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva que se torna mais tarde “[...] o político mais bem-sucedido de seu tempo”, deixando o governo com uma aprovação de 80% dos cidadãos conforme elucida Anderson (2011), que ainda afirma que tal sucesso se deve a um conjunto de dons pessoais, “[...] uma mescla de sensibilidade social afetuosa e frio cálculo político, ou – como sua sucessora Dilma Rousseff formulou – avaliação racional e inteligência emocional, para não falar no jovial bom humor e encanto pessoal” (p. 24). O sucesso alcançado pelo ex-operário à frente da presidência do país culminou com o fenômeno conhecido como lulismo.

Sobre o lulismo, Singer (2012) descreve como o encontro da liderança de Lula com uma fração de classe, compreendida como o subproletariado<sup>22</sup>, por meio do programa que visa combater a pobreza, mas sem ir de encontro aos interesses do capital. Sobre o subproletariado, Perry Anderson remete a Singer que o descreve como “sem ressentimento dos ricos, satisfeito com a mitigação modesta e gradual de seu padrão de vida.” (Anderson, 2011, p.39). Ainda segundo Singer, o pivô do lulismo se deu por meio da relação de Lula com a população pobre que depois de ser beneficiada por políticas e programas que proporcionaram melhoria em sua condição de vida, retribuiu em forma de voto nas eleições que se seguiram. Além disso, aponta também como motivação para o sucesso do lulismo a saída da classe média do apoio ao partido logo que se descortina o escândalo do “mensalão”, contrariando o contexto de 1989 quando os pobres é quem inviabilizaram a eleição de Lula para presidente.

Em 2011 o Brasil atingiu o seu menor índice de desigualdade de renda conforme aponta os dados do IPEA. Segundo a pesquisa, desde que iniciados os

---

<sup>22</sup> Denominação criada por Paul Singer em 1981 em sua obra *Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição de renda no Brasil*, na qual explicita que a sobrepopulação trabalhadora superempobrecida e permanente, era definida na verdade como uma fração de classe e que na época contabilizava “nada menos que 48% da população economicamente ativa (pea), contra apenas 28% de proletários (dados de 1976)” (Singer 2012)

estudos pela PNAD<sup>23</sup> em 1960, em 2011 o país atingiu seu melhor índice de disparidade, mesmo estando entre as 15 maiores nações desiguais do mundo. Isso indica que na última década, falando especificamente durante os governos Lula, a desigualdade sofreu uma redução significativa, bem como a pobreza, ainda que a redução de ambas não ocorresse de maneira perpendicular.

A redução da desigualdade – ainda que pequena diante da enorme discrepância existente socialmente – é notória. Sobre isso Anderson (2011) mostra inclusive com dados do índice Gini que de fato houve essa redução.

“Os relatórios oficiais, apoiados em muita análise estatística e endossados por agências favoráveis e jornalistas estrangeiros, afirmam não apenas uma enorme redução da pobreza no Brasil nesses anos — sobre a qual não resta absolutamente nenhuma dúvida —, mas uma diminuição significativa da desigualdade, com o índice Gini caindo de astronômicos 0,58 no início do mandato de Lula para meros 0,538 no final.” (ANDERSON. 2011. p. 38)

Dessa forma, a distribuição de renda e o crescimento econômico mais frenético alcançaram a maior redução da pobreza na história do país, conforme aponta alguns números que mostram que cerca de 20 milhões de pobres saíram dessa condição num espaço de seis anos. Nesse universo de novas perspectivas sociais o lulismo ganhava ainda mais força.

A ascensão de Lula ao poder deve-se também, ou diria que principalmente, à sua trajetória no sindicalismo. Sendo reconhecido e apoiado a partir dessa prerrogativa, Lula se destacou no cenário nacional a partir da liderança nos sindicatos de metalúrgicos de São Paulo, quando também mobilizou a classe operária nas greves do ABC paulista. A partir desse movimento operário e da sua liderança é que também nasceu o Partido dos Trabalhadores. Contudo, mesmo tendo sido líder sindical, Lula não atendeu a muitas expectativas dessa classe e não incorporou ao seu governo as tantas reivindicações sindicais assim como explicita Anderson (2011. p. 33) “[...] o PT tinha sido reduzido em grande parte a uma máquina eleitoral. Uma vez no poder, Lula não mobilizou e nem mesmo incorporou o eleitorado que o aclamara. Nenhuma conformação estrutural nova deu forma à vida popular.”

---

<sup>23</sup> Plano Nacional por Amostra de Domicílios

### **2.2.1 O sindicalismo enquanto agente político**

Discutir as questões inerentes ao Partido dos Trabalhadores e o contexto social em que ele surge anseia também pelo debate em torno do sindicalismo e o lugar que este ocupou e ocupa no partido. Abordar o assunto é, portanto, imprescindível para a compreensão do contexto político do qual este trabalho se refere. Para tanto, a análise do sindicalismo se fará a partir do contexto da ditadura militar, ponto de partida desse exposto, tomando por base a obra do sociólogo Eder Sader (Quando novos personagens entraram em cena), que analisa os movimentos populares entre as décadas de 1970-1980 em São Paulo e mostra como estes – darei ênfase ao movimento dos metalúrgicos – contribuíram com o erguimento de uma nova realidade social e política no país.

No contexto da industrialização do Brasil a partir dos anos 30, São Paulo vai se destacando como principal polo econômico do país onde as empresas, principalmente a siderurgia, se concentravam. Durante décadas esse centro só crescia e conseqüentemente o número de operários aumentava, que também advindos das áreas rurais, tornou a população de São Paulo a maior do país. Na década de 60 ocorre a virada na política, quando os militares golpeiam o governo de João Goulart e assumem o poder. Nesse panorama, os sindicatos que representavam os operários da indústria sofriam fortes intervenções.

Seguindo o ideário getulista, as organizações sindicais que representavam os metalúrgicos de São Paulo e que caminhavam atreladas ao Estado, passam a ser manipulados como instrumento pelo regime ditatorial e uma de suas incumbências seria auxiliar a polícia na localização de delegados sindicais nas empresas. Destes, muitos eram simpatizantes ou integrantes do Partido Comunista conforme cita Sader. Com esse atrelamento e manipulação, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo com auxílio da intervenção policial e do governo, passa a ser presidido por Joaquim dos Santos Andrade, que é eleito como candidato único em 1965 depois de ter colaborado com a intervenção em 1964. Como forma de desarticular e enfraquecer os movimentos do antigo sindicalismo, os membros eram demitidos, denunciados, presos e/ou torturados, além de serem impossibilitados de ingressar

em outras empresas uma vez que seus nomes eram relacionados em listas negras.<sup>24</sup>

Com o clima de repressão que se espalhava por todo o país, os chefes das fábricas aproveitavam de tal recurso para intimidar os trabalhadores e inibir qualquer forma de protesto e revolta contra as empresas. Era comum, portanto, a presença da polícia no interior das fábricas mediante qualquer movimentação dos operários e que representasse alguma atitude subversiva. Era comum também, mas dessa vez no interior dos sindicatos, as delações de nomes que contrariavam a ordem, tornando este espaço numa perigosa espécie de delegacia, além de ser esta alheia às reivindicações da categoria.

Insatisfeitos com os problemas acumulados causados pela perseguição, condições ruins de trabalho, arrocho salarial e insatisfação com a direção dos sindicatos, muitos operários se articularam e assumiram uma oposição que surgia “[...] propondo um combate à estrutura sindical e defendendo a organização pela base da classe operária [...]” conforme aponta Sader (1988, p. 226). Suas atividades eram realizadas de forma clandestina e mesmo as mais simples exigiam grande cautela e organização, pois a vigilância e perseguição eram extremamente acentuadas.

Articulando-se com militantes católicos representados principalmente pela Juventude Operária Católica (JOC) e a Ação Católica Operária (ACO), além da esquerda representada principalmente pela Ação Popular (AP), formavam-se grupos de oposição que buscavam uma nova ordem, sendo que muitos destes disputariam as eleições no interior dos sindicatos. É nesse contexto que nasce a Oposição Metalúrgica de São Paulo (OSM-SP), propondo combater à estrutura sindical instalada e defender a sua organização por meio da classe operária. Fazia duras críticas ao sindicato e o apontava como cúmplice de uma “[...] estrutura sindical de submissão ao Estado, transformando-se assim em ‘traidores de sua própria classe’” (SADER, 1988, p. 278)

---

<sup>24</sup> “[...] as lideranças operárias demitidas conheceriam na prática o funcionamento das “listas negras” da FIESP: contrariamente ao que acontecia antes, não conseguiam mais empregar-se em grandes empresas, mesmo que fossem trabalhadores qualificados, porque seus nomes estavam nas gerências dessas empresas como indesejáveis.” (Sader, 1988, p.256)

Em referência à ideologia marxista do proletariado como protagonista na luta de classes, os movimentos de oposição fez das fábricas verdadeiro palco de luta da categoria, utilizando das condições fabris como diretriz para ativamente construir movimentos que resultassem em ações expressivas. Surge aí o novo sindicalismo que resulta mais tarde na criação da CUT e da CGT<sup>25</sup>, além de contribuir para o desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores.

A onda grevista do ABC iniciado em 1978 prenunciava a consolidação do novo sindicalismo. A onda de greves se inicia nas fábricas da Scania em São Bernardo do Campo - SP, quando os operários cruzaram os braços exigindo ajuste salarial, e daí por diante o movimento se espalhou para outras fábricas de caminhões. Isso ocorreu num cenário onde já não havia mais o sonhado crescimento econômico e a realidade era de arrocho salarial.

Em 1979 estoura outra greve, dessa vez em Guarulhos e Osasco, ambas em São Paulo, como também em outras cidades, contando agora com o apoio de diversas outras categorias além dos da siderurgia. São Bernardo do Campo em 1980 também ganhou destaque quando 300 mil metalúrgicos paralisaram as atividades sendo também esse período marcado por forte repressão mesmo o governo estando enfraquecido. É quando Lula se destaca como líder do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e é também preso, enquadrado na Lei de Segurança Nacional.

Compreende-se, portanto, que o sindicalismo possui atribuição primordial na construção política. Analisando a trajetória de Lula e do PT, recorte deste trabalho, entende-se que ambos nasceram do contexto sindical na medida em que participaram ativamente deste movimento, tendo nele subsídio para ações concretamente significativas. As atividades sindicais formam a base do Partido dos Trabalhadores, pois é por meio da articulação de grupos como a OSM, CUT, CGT que nasce a proposta de um partido de esquerda que confrontasse a ordem instalada. Sobre isso Secco destaca que além das CEBS, o novo sindicalismo foi o vetor mais expressivo na constituição do PT.

---

<sup>25</sup> A Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) surge como alternativa aos que divergiam da CUT (Reis, 2014)

Pode-se inferir que Lula teve sua ascensão à presidência do Brasil baseada principalmente no movimento sindical do qual foi líder. Sua trajetória nesse universo lhe permitiu articular com movimentos populares apoio que lhe garantiria sucesso nas eleições. Todavia, ao contrário do que reivindicavam os movimentos sociais e sindicais dos quais ele próprio fez parte, quando assumiu a chefia do governo não incorporou tais lutas, não corporificando as mudanças estruturais necessárias e resumindo-se, como assinala Anderson (2011), a uma máquina eleitoral. O autor cita, por exemplo, a contribuição sindical que remete à

[...] legislação de cunho fascista do Estado Novo, cuja dedução e distribuição de cotas por parte do Estado foi vista pelo PT durante muito tempo, e com razão, como um mecanismo para destruir os alicerces do ativismo sindical, e cuja abolição foi uma das principais exigências do início dos anos 1980 [...] (ANDERSON, 2011, p. 33)

, mas que não foi colocada em pauta quando ele assume o poder.

Sobre essa máquina eleitoral que se tornou o governo Lula, cujo apoio advindo majoritariamente do partido e do sindicalismo que se tornou o mecanismo de poder no qual ele se sustentava, Anderson salienta que Lula os ajustou à dinâmica e tentou conciliar com a lógica do capital. Ele assinala que a CUT, por exemplo, foi incumbida de gerir o maior fundo de pensão do país além de muitos sindicalistas que se tornaram gestores e funcionários do governo, do qual o presidente tinha o direito de nomeação de mais de 20 mil cargos bem pagos. Portanto, compreende-se que apesar da sua origem enquanto liderança política nos movimentos sociais, Lula não empreendeu as mudanças galgadas pelos seus companheiros sindicalistas na lógica estrutural, negando a ideologia que anteriormente defendia e se adequando ao fundamento do capital.

## **2.2.2 Ascensão ao poder: representação de uma classe média ou de um proletariado?**

Falar sobre o governo Lula e o sucesso que o fez chegar ao fim do mandato com 87% de aprovação<sup>26</sup> é também avaliar os vetores que contribuíram com esse

---

<sup>26</sup> Segundo pesquisa feita pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT) juntamente com o instituto Sensus, Lula encerra seu mandato de presidente atingindo a marca dos 87% de aprovação. O que representa

triunfo político. Além das políticas econômicas e sociais que ensejaram o desenvolvimento do país, o apoio dado a Lula por setores específicos representa crucial importância nesta análise. Sobre isso se observa que depois de algum tempo no poder, a representação do partido se destaca por um extrato social majoritariamente, apontando um realinhamento que culmina com o fenômeno do lulismo.

O que não foi evidente nas eleições de 2002 se sobressai no pleito de 2006 quando a divisão entre os estratos de renda denotaram que o lulismo foi expressão de uma camada social específica: a dos pobres, conforme indica Singer (2009) que traz dados relevantes em relação a essa tese, mostrando por meio de números que o apoio maior a Lula se deu nas camadas cuja renda era inferior a cinco salários mínimos. Isso mostra que a polarização *esquerda x direita* que permeou os alinhamentos políticos por décadas no Brasil, cede lugar nas eleições do PT à dualidade de classes (pobre x classe média).

Nota-se que a classe média que apoiara o candidato do PT no pleito de 2002 massivamente se distancia dele, ao passo que o subproletariado que apoiava a direita migra para o governo petista. Após o “mensalão”, “[...] escândalo que teceu, a partir de maio de 2005, um cerco político-midiático ao presidente, deixando-o na defensiva por cerca de seis meses” (Singer, 2009), uma considerável parcela do eleitorado de classe média que declarava apoio a ele desde 2002 resolve se desassociar do grupo e apoiar a oposição.

Todavia, enquanto a parcela da classe média se distanciava, os pobres de forma gradativa apoiavam o governo petista que em meio ao cerco midiático causado pelo mensalão, trabalhava como que sorrateiramente nas políticas que beneficiavam a população empobrecida. Por exemplo, ampliando os recursos dos programas sociais como o Bolsa Família e elevando o valor do salário mínimo e previdência social. A opinião da população pobre em relação à corrupção denunciada não era totalmente alheia – prova disso é que durante o mensalão os índices de popularidade do presidente caíram consideravelmente – contudo, como

assinala Anderson (2011), comparadas aos avanços acentuados na qualidade de vida, as propinas que denunciavam o escândalo não contavam tanto.

A população empobrecida que receosa quanto à instalação de um governo de esquerda revolucionário que “ameaçasse a paz e a ordem”, nas eleições de 2002 não teve tanta representatividade na vitória de Lula. Neste ano a parcela da classe média que insatisfeita com os rumos que tomava a economia brasileira, declara apoio ao candidato do PT depois deste ter se comprometido na *Carta ao povo brasileiro* que garantiria no seu governo o desenvolvimento econômico.

No entanto, é em 2006 que a divergência de estratos sociais se evidencia e confirma o lulismo como fruto de uma camada social específica conforme evidencia Singer (2009, p. 86)

“Os dados mostram que o lulismo foi expressão de uma camada social específica, e o descolamento entre eleitores de baixíssima renda e de ‘classe média’, que apareceu nos debates pós-eleitorais [...], outorgou um caráter único à eleição de 2006. Em perspectiva comparada, as cientistas políticas Denilde Oliveira Holzhacker e Elizabeth Balbachevsky observaram que em 2002 o voto em Lula ‘não estava especialmente associado com nenhum estrato social’, enquanto em 2006 ‘os eleitores de classe baixa se mostram significativamente mais inclinados a dar seu voto a Lula’.”

Portanto, considera-se que tem fundamento a interpretação de que a dualidade entre pobres e ricos nas eleições presidenciais existe no país.

### 3. O GOVERNO LULA DA SILVA SOB A ÓTICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Neste capítulo realiza-se uma análise do governo Lula sob a ótica das políticas sociais empreendidas no seu governo, compreendido entre os anos de 2003 a 2010, bem como a relevância destas frente às desigualdades presentes na sociedade brasileira. Nesse sentido, apontam-se algumas dessas políticas, as quais serão analisadas de forma crítica, além analisar a sua relação com o clientelismo que historicamente norteou as relações da política brasileira. Tal discussão se inicia com algumas informações relevantes sobre o contexto em que as políticas sociais foram empreendidas pelo governo petista.

Ao assumir em 2003 o país, Lula encontrou uma situação delicada na economia. Os números do endividamento externo junto com a alta inflação herdados da gestão anterior fizeram com que o novo governo adotasse medidas radicais para o equilíbrio fiscal, e de início não levasse adiante as mudanças estruturais galgadas pelas classes subalternizadas<sup>27</sup>. O Ministério da Fazenda empreendeu uma ortodoxia econômica que limitou o crescimento, o mercado trabalhista, os gastos públicos e conseqüentemente o financiamento da política social.

O governo assumia uma economia que em 2002 a taxa de juros (Selic) atingia os 25% e a inflação alcançava os 12,5%. A relação dívida externa bruta/PIB chegava a exorbitantes 42%; as despesas com os juros eram altíssimas representando 9% de todo PIB; além da economia crescer a níveis minúsculos. Somava-se a esse cenário desfavorável a desconfiança em relação ao governo petista que assumira o poder, o que inibia os investimentos no país e forçaram a manutenção da ortodoxia por algum tempo<sup>28</sup>.

Junto com o Ministério da Fazenda outros núcleos importantes suplantavam a ideia do plano econômico caminhando paralelamente ao desenvolvimento social, mostrando latentemente a divisão liberal que se instalara dentro do governo e que ensejava as muitas críticas em relação à estratégia social adotada pelo governo

---

<sup>27</sup> O Brasil ainda sustentava a herança de desigualdade que herdou das duas décadas passadas com os 10% mais ricos do país se apropriando de 50% de toda a riqueza, e aos 40% mais pobres destinava-se apenas 8% de toda a renda nacional conforme aponta Singer (2012).

<sup>28</sup> Fagnani (2011)

Lula, que se distanciava da perspectiva do programa de esquerda que o partido idealizava até 2001.

Para Singer (2012) a “continuidade do governo Lula com o governo FHC” na condução da economia foi uma decisão política e ideológica. O novo presidente apontava que o seu mandato não adotaria nenhuma medida que pusesse em risco a segurança da economia e que escolhia administrá-la com a “prudência de uma dona de casa”. Tal decisão mostrou seus resultados posteriormente quando a inflação caiu de maneira considerável de 12,5% em 2002 para 5,7% em 2005. Todavia, o “pulo do gato” do seu governo foi justamente associar essa ortodoxia econômica ao estímulo do mercado interno que favoreceu as classes subalternas.

No subcapítulo a seguir se discute sobre as principais políticas sociais empreendidas no governo Lula, enfatizando, sobretudo, o PBF que se consagrou como *carro chefe* do governo, bem como se analisa o contexto em que se inserem tais políticas e seus principais aspectos.

### **3.1 Análise das políticas sociais implementadas no governo petista (2003 – 2010)**

Nos anos iniciais do mandato, o que dominou a discussão em torno do governo Lula foi justamente a estratégia social que ele adotaria. As especulações viam na indefinição desta um campo fértil para subestimar o ex-operário e descreer da competência real do novo governo de intervir nas questões sociais. A definição da estratégia social era de fato algo sem respostas definidas e contribuía com o clima de desconfiança que pairava sob a nova gestão. Não se sabia se Lula adotaria a tendência neoliberal que se instalara mundialmente com a focalização da questão social como o país já vinha trilhando desde a década de 90, ou optaria pelo outro extremo, a universalização.

A focalização que restringe a questão social somente pela lógica financeira é uma perspectiva notadamente de cunho liberal e que tem no gasto social prerrogativa principal da intervenção social conforme aponta o Ipea (2003, p. 122):

“[...] essa proposta realiza um afunilamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para uma ótica do gasto social, efetivando assim uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 1988. Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da ‘escolha pública eficiente’ em face de uma restrição absoluta [...]”

A visão neoliberal que desponta no início da década de 90 no país preconiza a ideia de que existem recursos suficientes para o campo social no país, e ainda que esses recursos somente necessitam ser devidamente alocados sendo assim eficientes. É reforçado nesse aspecto o caráter financeiro da estratégia social neoliberal que insiste sempre na minimização do Estado, bem como a adoção de medidas cada vez mais baratas quando se fala em questão social. Portanto, antes de qualquer coisa, a focalização é uma brecha aberta pelo mercado para introduzir o Estado Mínimo na agenda.

No contexto de ajuste fiscal que se seguiu desde a gestão de FHC até a gestão de Lula, a política social tornou-se sinônimo de política social focalizada destinada aos mais pobres, e abaixo da linha da miséria como coloca Druck e Filgueiras (2007). Ainda segundo os autores, as políticas de transferência que eram incipientes no governo FHC e que se ampliaram no governo Lula seguem a lógica de que “o Estado deve dirigir suas ações para os mais pobres e miseráveis”, estabelecendo como critério de acesso “uma linha de pobreza minimalista”.

Divergindo dessa vertente, a Constituição de 1988 trazia na ideia da universalidade o princípio norteador da questão social, tendo na política social um forte recurso de inclusão: “[...] políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população” (Ipea, 2003). Tal política de integração defendia os programas e as ações como princípio para a recuperação da dívida social, e distante da ideia dos instrumentos de transferência de renda e dos mecanismos de cunho assistencialista, idealizava sob a égide da proteção social o reconhecimento e o resgate da dívida socialmente acumulada.

No início do mandato em meio a essa indefinição da estratégia social, começou a ganhar destaque dentro de determinados setores do governo – a exemplo do Ministério da Fazenda – a consideração de aspectos de escopo liberalizante no que concerne à esfera social bem como nas reformas na economia, o que representava ameaça às políticas de cunho universal. O reflexo dessa falta de

definição segundo Fagnani (2011), se corporificou no Programa Fome Zero – mais tarde substituído pelo Bolsa Família – e nas pressões pela reforma da Assistência e Previdência Social, além da minimização da reforma agrária.

### **3.1.1 Transferência de renda, previdência e assistência social**

Iniciando o governo, Lula tornou o combate à fome principal estratégia social adotando o Programa Fome Zero. Implantado no início de 2003 pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome (Mesa), surgia com uma proposta para além da transferência direta de valores (cartão alimentação), mas envolvendo também a reforma agrária, desoneração tributária dos alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, programas de geração de trabalho e renda etc. (FAGNANI. 2011). Contudo, o programa não logrou êxito e feneceu em meio a sua má administração conforme destaca Anderson (2011). No segundo semestre de 2003 o Fome Zero é incorporado ao Programa Bolsa Família que se tornaria o mais popular programa do governo e cuja imagem é intrinsecamente ligada à Lula.

Criado através da MP n. 132 de 20 de outubro de 2003 e em seguida transformada na Lei n. 10.836, o PBF estabelece a transferência direta de renda beneficiando às famílias com renda mensal per capita de R\$ 60,01 a R\$ 120 (pobres) e renda mensal per capita de até R\$ 60 (extremamente pobres).

O Programa se sustenta sob três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza. Segundo Freitas (2007) são:

- “1 promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- 2 reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- 3 coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.” (FREITAS, 2007, p. 71).

Tais dimensões indicam que o PBF por meio da transferência de renda, da articulação com outros programas sociais, além da contrapartida exigida, enseja o

rompimento do ciclo da pobreza que perdura no país assim como a melhora nos índices de desigualdade.

Para a análise do Bolsa Família é requerida, à priori, a compreensão do progresso na construção de uma rede de promoção e proteção social que fazem parte da estrutura do programa. De acordo com Cunha (2009), o direito à educação e à saúde tem sido acompanhado pela considerável expansão, diversificação e capilarização destes serviços. A saúde básica e o ensino fundamental já se tornaram universais na medida em que eles são condições obrigatórias para a implantação do Bolsa Família (contrapartida exigida para o acesso ao serviço). Logo, o programa se torna precursor ao enfrentar a pobreza perpassando o escopo da renda, visando garantir também o acesso das famílias pobres a direitos sociais.

Nascia desse modo um programa que se revelava como proposta de um método integrado de inclusão social e expansão econômica, se caracterizando como destaca Campello, como

“Um modelo de desenvolvimento com inclusão, que se assentava em um conjunto relevante de iniciativas, tais como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária.” (CAMPELLO, p.15, 2013).

Para consolidar essa universalização na cobertura dos assistidos pelo programa, era necessário unificar os programas de transferência de renda já existentes e consolidar um único cadastro. Nesse sentido inseriu-se o CadÚnico, um cadastro embasado em dados e gestão do PBF.

Sobre o Programa Bolsa Família existe uma série de mitos e especulações a cerca do repasse de benefícios monetários. Desde a criação, conforme mostra Campello (2013), até a implementação, o PBF é cercado de críticas. Discute-se, por exemplo:

- A ideia de que as famílias teriam mais filhos, adotando um comportamento oportunista para ter acesso a um volume maior do benefício;
- A acomodação que o programa causaria nas famílias, desestimulando o trabalho;
- A destinação que as famílias beneficiárias dariam a essa renda, não fazendo seu uso adequado;
- E o populismo que engendra a natureza do programa;

Entretanto, os estudos apresentados em 2013 quando se completou 10 anos da implementação do programa, desmistificam tais pré-conceitos e os aponta como perspectiva de um pensamento conservador que contraria o avanço democrático e social do país.

Sobre o aumento do número de filhos os números mostram, segundo Alves e Cavenaghi (2013), que a taxa de fecundidade tem decrescido entre as mulheres beneficiárias, corroborando com a redução da fecundidade da população brasileira onde tanto as não beneficiárias quanto as beneficiárias desejam ter menos filhos. Ainda segundo os autores, os números mostram que os diferenciais de fecundidade da população brasileira tendem a marcar níveis mais baixos quando há a universalização do acesso às políticas públicas, bem como o crescimento da inclusão social. Trazem ainda os números registrados pelo IBGE no senso de 2010 que aponta uma confluência nos índices de fecundidade brasileiros das mais variadas faixas de renda, sobretudo entre a população pobre.

Sobre o desestímulo ao trabalho, Alves e Cavenaghi (2013) esclarecem que os indicadores mostram que o nível de ocupação, jornada de trabalho ou procura por emprego seja de beneficiários ou não, são muito próximos. O “efeito preguiça” associado ao programa é uma das variantes de um estudo encomendado pelo MDS e cujos resultados, segundo Oliveira e Soares (2013), apontam “que os beneficiários tendem a se inserir mais no mercado de trabalho, comparativamente aos não beneficiários”. Numericamente falando, o estudo apontou que os beneficiários do PBF em idade ativa responderam ter exercido alguma atividade laboral no período correspondente ao estudo numa proporção de 4 pontos percentuais acima dos não beneficiários. Portanto, a teoria de que o programa desincentiva o trabalho e gera o “efeito preguiça” entre os que dele se beneficiam, acaba sendo contestada e derrubada.

Quanto à destinação da renda concedida, Campello (2013) aponta que a experiência tem comprovado a correta destinação do valor recebido, bem como o planejamento financeiro que as famílias beneficiárias tem feito no sentido de amplificar seu acesso a melhores oportunidades. Ainda segundo ela, de acordo com os resultados fica evidente que a família melhor do que ninguém sabe escolher a mais adequada destinação para o seu dinheiro.

Por fim a autora discute também o conceito do PBF como uma iniciativa de natureza populista conforme é figurado<sup>29</sup>, e rebate enfatizando que o programa “[...] se consolidou como uma política de Estado e hoje figura como um dos elementos centrais das políticas sociais brasileiras, em um patamar incontornável dentro da proteção social.” (CAMPELLO, 2013, p.17), estendendo a cidadania por meio do acesso a um conjunto de direitos às famílias beneficiadas, perpassando o cunho político e, portanto, superando a ideia de ser ele de natureza populista.

Com o aumento do poder de consumo e acesso a políticas concomitantes ao programa, o PBF proporcionou um avanço considerável na qualidade de vida dos mais pobres, evoluindo de uma unificação de programas de transferência de renda para uma pré-renda mínima às famílias pobres segundo Singer (2012). Recebeu em 2004 um aumento de 64% e até 2006 teve o orçamento multiplicado de 570 milhões para 7,5 bilhões de reais, cobrindo cerca de 11,4 milhões de famílias.

O programa analisa o critério de renda como única variável para o estabelecimento da pobreza e acesso das famílias ao benefício. Sobre isso Silva (2011) tece uma crítica no sentido de que esse é um critério insuficiente para a determinação da pobreza, bem como ser algo altamente segregador a definição de uma renda per capita extremamente baixa para a concessão do benefício, constituindo problemas estruturais do programa. Aponta ainda que o levantamento empírico tem revelado as falhas do PBF no que toca a redistribuição de renda e a garantia do acesso efetivo da população aos serviços sociais básicos:

“[...] a fragilidade do Bolsa-Família na sua articulação com uma política macroeconômica que garanta crescimento econômico sustentável e priorize a redistribuição de renda, registrando também frágil articulação com programas estruturantes que permitam o acesso das famílias a serviços sociais básicos e ao desenvolvimento de ações de qualidade nas áreas de educação, saúde e trabalho” (SILVA, 2008 apud SILVA, 2011, p.228)

O programa atende a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e o valor do repasse varia de acordo com os tipos de benefícios. São eles

---

<sup>29</sup> Sobre isso Freitas (2007) traz uma crítica de Marques e Mendes (2004), onde apontam que “Do ponto de vista político [...] a implementação do Programa Bolsa Família está permitindo que o governo Lula estabeleça fortes vínculos com a população por ele beneficiada, direta ou indiretamente, o que explica sua alta popularidade em várias regiões do país.” (FREITAS, 2007, p.72)

- Básico – O Bolsa Família Básico é destinado unicamente às famílias em situação de extrema carência (renda per capita de até R\$ 85,00 por mês), e é realizado o pagamento mensal de R\$ 85,00.
- Variável à gestante – Este é concedido às famílias que tenham gestantes em sua formação, e por um período de nove meses é repassado o valor de R\$ 38,00 mensais.
- Variável Nutriz – Esta modalidade é direcionada às famílias com crianças com idade entre 0 e 6 meses e consiste no pagamento de 6 parcelas de R\$ 39,00 por criança, tendo o limite de até 5 por família.
- Variável de 0 a 15 anos – Destinado a grupos familiares que possuem em sua composição crianças e/ou adolescentes com idades entre 0 e 15 anos. Com limite de 5 beneficiários por família, é repassado uma quantia de R\$ 39,00 por mês.
- Variável vinculado ao adolescente – Direcionado às famílias que tenham em sua estrutura adolescentes com idades entre 16 e 17 anos. Com limite de 2 adolescentes por família é repassado o valor mensal de R\$ 46,00.
- Benefício para superação da extrema pobreza – Esta modalidade é direcionada às famílias que mesmo sendo beneficiárias de outras modalidades do programa, mantêm a renda per capita em nível de extrema pobreza. Dessa forma o valor desta variável é determinado analisando cada caso especificamente, de modo a garantir uma renda que supere os R\$ 85,00 per capita mensal.<sup>30</sup>

Sobre a relação do PBF e o liberalismo, Freitas evidencia que “O Programa também atende as prescrições das economistas de pensamento liberal, por ser focalizado e vinculado a contrapartidas como frequência escolar” (FREITAS, 2007). Soma-se a esse universo os limites dado ao programa tais como os critérios de acesso que são altamente segregacionistas, os valores repassados que são pequenos em relação à necessidade e ainda, a assistência político-pedagógica de emancipação dos beneficiários política, cultural e educacionalmente. É perceptível que a determinação da pobreza somente por meio da renda é de fato insuficiente. Há que se pensar em outros determinantes da pobreza, bem como universalizar

---

<sup>30</sup> Informações colhidas em <http://calendariobolsafamilia2015.com.br/bolsa-familia-valor/>

efetivamente a saúde e educação, possibilitando dessa forma uma maior proteção às famílias e maior eficácia do programa.

Em suma, o Programa Bolsa Família tem provado que se tornou uma política consolidada no Brasil perpassando o cunho político. Os números apresentados pelos estudos confirmam que ele tem ensejado a melhoria da qualidade de vida da população, que por meio da transferência monetária possibilita a garantia de uma pequena renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, bem como a contrapartida exigida (saúde e educação) tem mostrado resultados na medida em que reduziu a evasão escolar, e o acompanhamento da saúde das crianças e adolescentes se tornou algo mais rotineiro nas famílias. Contudo, ainda que a renda represente um alívio financeiro nessas famílias, ela por si só não garante um desenvolvimento estrutural de cunho social, de segurança e econômico.

No governo do ex-metalúrgico verificou-se também um progresso no âmbito da assistência social. Observando o disposto no art. 203, a CF define que a assistência social deve servir a quem dela necessitar sem a obrigatoriedade de contribuição. Em 1993 o avanço se deu no processo de desenvolvimento da LOAS, o que incluiu a validação de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implantação do SUAS por meio da Norma Operacional Básica.

Instituído em 2005, o SUAS é resultado de uma política de acordo nacional que estabelece a organização da assistência social de forma desconcentrada e participativa, com foco no fortalecimento da família. Fundamenta-se em regras e mecanismos transparentes, mudando questões como o repasse dos recursos federais para os estados e municípios além da prestação de contas. Conforme sublinha Freitas (2007), o Sistema Único de Assistência Social tem por atribuição

“[...] regular em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil.” (FREITAS, 2007, p. 72)

No segundo mandato de Lula houve a continuidade no processo de consolidação do SUAS conforme aponta Fagnani (2011), inclusive com o encaminhamento do projeto de lei que estabelecia novos propósitos para o Sistema Único. A PL 3077/2008 estabeleceu a redução da idade mínima para o idoso

receber o BPC, passando para 65 (sessenta e cinco) anos<sup>31</sup>. Determina a proteção social básica e especial, além da criação do CRAS e CREAS.

Acrescenta-se também nesse contexto da seguridade o Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN) que surge depois de o Mesa ser extinto e ter dado lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDSCF). No segundo mandato do governo Lula merece destaque a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), além do estabelecimento em 2010 da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

No que tange a previdência e sua gestão, o governo Lula começa com uma mudança no Regime Próprio de Previdência Social (RGPPS) para a garantia da sustentabilidade e igualdade entre os regimes previdenciários públicos e privados. (MERCADANTE, 2010). Realizaram-se reformas também no RGPS visando a melhoria na cobertura social. No governo FHC foram empreendidas reformas na previdência que objetivavam equilibrar suas contas, contudo tais reformas não foram suficientes e os gastos previdenciários continuaram a crescer, o que desaguou no governo Lula como um iminente risco de futuras instabilidades. Nesse sentido, a gestão petista manda para avaliação do Congresso uma nova proposta de reforma do RGPPS, tornando-se a Emenda Constitucional nº 41/2003.

O governo dando cumprimento à prerrogativa constitucional de garantir a inclusão previdenciária das populações de baixa renda, promoveu nesse sentido algumas medidas tais como a Formalização do Emprego Doméstico; Plano Simplificado de Previdência Social; Consolidação da Previdência Rural, entre outras medidas.

### **3.1.2 Educação**

No âmbito da educação o governo Lula criou políticas no sentido de oportunizar e democratizar a educação pública no país, algo que a própria CF estabelecia em 1988. Com enormes deficiências no que concerne ao acesso e a qualidade do ensino, o país tem índices de analfabetismo ainda consideráveis, mesmo com os programas implementados no sentido da alfabetização de jovens e adultos, além das péssimas condições estruturais das escolas e do próprio ensino

---

<sup>31</sup>A redução da idade mínima para solicitar o BPC (de 67 anos para 65), é fruto da aprovação em 2003 do Estatuto do Idoso.

que juntos resultam num índice abaixo do ideal. O acesso ao ensino superior que antes era privilégio para alguns tem se tornado cada vez mais democrático, no sentido de que o governo a partir de 2003 iniciou uma expansão do ensino superior no país, e por meios dos institutos federais e universidades levou o ensino e a pesquisa às regiões que não eram contempladas com tais projetos.

No que diz respeito à educação básica, o governo Lula criou o FUNDEB em substituição ao FUNDEF criado em 1996 no governo de FHC. No novo modelo de financiamento criado em 2006 se ampliou

“[...] a destinação dos recursos para os demais níveis e modalidades da educação básica, em sintonia com a reivindicação dos próprios educadores e com uma visão sistêmica da educação, o que reabriu o caminho para a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade nas áreas de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos.” (MERCADANTE, 2010, p.268)

A implementação desse fundo além de permitir a expansão dos recursos, permitiu também a implantação de conselhos de fiscalização da aplicação dos recursos repassados, do mesmo modo que previu a inclusão da creche como integrante da educação infantil.

Ainda sobre o financiamento, aumentaram significativamente os repasses do FNDE designado aos municípios, estados, Distrito Federal e organizações não-governamentais, destinadas às instituições de educação básica. Segundo Mercadante (2010), entre 2003 e 2010 o FNDE teve o orçamento expandido de R\$ 6,3 bilhões para R\$ 25,2 bilhões. Importante salientar também nesse aspecto o aumento dos gastos com a educação em relação ao PIB que teve o volume de recursos praticamente dobrado no governo Lula.

Ainda segundo ele, em 2007 no segundo mandato de Lula foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reforçou a concepção sistêmica de educação e destacou a ligação entre a educação básica, a educação superior, profissional, bem como a alfabetização e educação de jovens e adultos. O que ressaltou o papel da educação no desenvolvimento econômico e redução das disparidades sociais. Conforme explica Mercadante, o PDE

“[...] reforçou a estratégia de implementação da política educacional por meio do estímulo à colaboração entre os entes da Federação, com a pactuação de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo para a melhoria do sistema de ensino e para uma educação de qualidade para todos.” (MERCADANTE, 2010, p.272).

Dessa forma delinear-se os instrumentos da educação básica no país e criou-se programas que buscavam a melhoria da educação básica, entre elas o ProInfo, ProInfância, Programa Mais Educação, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plataforma Freire, Programa de valorização do Magistério, Programa Caminho da Escola, entre outros que juntos ensejaram uma melhoria na rede pública de ensino do país.

No que corresponde ao ensino superior, o governo Lula possibilitou o ingresso e a permanência de milhões de pessoas. Por todo o Brasil o número de universidades, institutos federais e escolas técnicas sofreram uma expansão considerável a partir da Lei nº 11.195/2005, que redefiniu os parâmetros para a ampliação da rede federal de educação profissional. O número de escolas de Educação Profissional e Tecnológica teve grande expansão e a partir de 2008 foram unificados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os Cefets, as unidades descentralizadas de ensino entre outras, que deixaram de atuar de forma autônoma e que de acordo com Mercadante teve um orçamento do Ministério da Educação multiplicado de R\$ 700 milhões em 2003 para R\$ 3,6 bilhões em 2010.

Entre o início e o fim do governo, o orçamento para a educação superior saltou de 6,7 bilhões de reais em 2003 para 19,7 bilhões em 2010. Criou-se 14 novas universidades, 124 campi e ampliou-se o número de vagas nos cursos superiores que passaram de 567,1 mil no primeiro ano de governo para 849,9 mil em 2009 com a colaboração do REUNI<sup>32</sup>.

O ingresso no ensino superior demandava por condições para permanência desses novos estudantes. Nesse contexto é criado o PNAES, cujo objetivo é oferecer condições concretas de permanência dos estudantes nas instituições federais, disponibilizando a estes alimentação, moradia, creche, assistência à saúde, transporte, entre outras modalidades. Para isso se previu para 2010 a concessão de 600 mil benefícios.

---

<sup>32</sup> “O REUNI é o Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras, parte integrante de um conjunto de ações do Governo Federal no Plano de Desenvolvimento de Educação do MEC. Foi instituído pelo Decreto Presidencial 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de dar às instituições condições de expandir o acesso e garantir condições de permanência no Ensino Superior.” Fonte: <http://www.reuni.ufscar.br/o-que-e-reuni>

Outros projetos também merecem destaque nesse universo como, por exemplo, o Fies e o ProUni, que criado em 2004 se concretizou como uma iniciativa que logrou êxito na democratização do acesso ao ensino superior.

### **3.1.3 Saúde**

O SUS, criado a partir da Constituição Federal de 1988 possibilitou um grande avanço no que toca ao acesso dos serviços de saúde assim como a ampliação da cobertura. No entanto, é evidente que há muitas falhas e desafios a serem superados para que os princípios defendidos pela CF sejam de fato respeitados. Lula ao assumir o governo também assumia a tarefa de garantir esses princípios e assegurar a atenção integral e acesso aos que dele precisar. A gestão do petista defendeu medidas de cunho incremental ao que já preconizava o SUS, contudo, de maneira geral no que concerne à saúde, seu governo é considerado uma mescla de ruptura e continuidade.

Atribuindo os problemas da saúde unicamente à má administração ou até a falta dos recursos, a crítica que se faz ao SUS não busca embasamento para tais afirmações e desconsideram outras variáveis que contribuem para tal situação. Sobre esse prisma Lula promoveu algumas mudanças no que diz respeito à gestão e também alocação dos recursos da saúde.

Na campanha eleitoral de 2002 que o elegeu, a questão saúde não foi algo tão evidenciado conforme destaca Menicucci (2011), porém no seu plano de governo apontava iniciativas que seriam implantadas a posteriori, como é o caso das políticas de saúde bucal, acesso a medicamentos com a ideia da farmácia popular e a questão das urgências/emergências, além da ampliação do acesso e a garantia da integralidade da assistência que embora sejam intrínsecos aos princípios do SUS, são desafios rotineiros para a efetivação da lei.

O Programa Brasil Sorridente implantou a Política de Saúde Bucal com o objetivo de ampliar a atenção odontológica e em graus mais complexos. No primeiro governo as equipes de saúde bucal saltaram de 4.260 para 14.244, em meio a expansão de cerca de 500 Centros de Especialidades e laboratórios regionais de próteses dentárias (FREITAS, 2007 apud MENICUCCI, 2011).

Foi no primeiro governo que foi criado o SAMU para o atendimento pré-hospitalar no campo da Política de Atenção às Urgências e Emergências. No âmbito

dos medicamentos se idealizou o Programa Farmácia Popular que é composto por uma rede de farmácias credenciadas para comercializar itens subsidiados pelo governo com até 90% de desconto, além da criação da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CAMED); o reforço aos remédios genéricos; isenção para medicamentos de alto valor entre outros.

Foram realizadas ações direcionadas também à públicos específicos conforme destaca Menicucci.

“[...] a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2004-2007); ações voltadas para a saúde da criança e do adolescente, entre essas a tentativa de articular o Programa Saúde e Prevenção nas Escolas ao Programa Nacional de DST/AIDS, além da educação sexual nas escolas, tentando prevenir DST e gravidez na adolescência; ações para a Saúde do trabalhador, buscando implantar a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST); ações relativas à saúde da população negra, dos quilombolas, dos indígenas e dos assentados.” (MENICUCCI, 2011, p. 525).

Soma-se a essas ações a aprovação do Estatuto do Idoso em 2003 que contém um capítulo que dispõe sobre a saúde desse grupo e a atuação na promoção e reabilitação de sua saúde.

Merece destaque ainda a expansão da atenção básica por meio dos PSF; ampliação dos CAPS impulsionando a Reforma Psiquiátrica; além do Piso de Atenção Básica que teve o valor acrescido e passou de R\$ 10,00 para R\$ 15,00 por pessoa. No que diz respeito à gestão, merece destaque no primeiro mandato de Lula a modificação das transferências dos recursos federais que passaram a ser organizadas em seis grupos de financiamento (Atenção Básica, Média e Alta Complexidade da Assistência, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimentos em Saúde). Considera-se nesse aspecto também o “Pacto pela Saúde”<sup>33</sup> que representou mudanças substanciais na gestão do SUS.

No seu segundo mandato Lula deu continuidade às políticas empreendidas no primeiro e reiterou o aprofundamento da perspectiva básica do Sistema Único de Saúde. Conquanto, acentuou o estímulo à pesquisa e o desenvolvimento científico na criação de medicamentos e outros produtos relacionados à saúde.

---

<sup>33</sup> O Pacto pela Saúde é um conjunto de reformas institucionais do SUS pactuado entre as três esferas de gestão (União, Estados e Municípios) com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão, visando alcançar maior eficiência e qualidade das respostas do Sistema Único de Saúde. Ao mesmo tempo, o Pacto pela Saúde redefine as responsabilidades de cada gestor em função das necessidades de saúde da população e na busca da equidade social. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/webpacto/index.htm>

Destaca-se no período entre 2006 e 2010 ações de investimento em infraestrutura, ampliação da cobertura do SAMU, reforço da atenção básica, além do alargamento da Estratégia de Saúde da Família que em 2008 criou o NASF.

Em suma, diante dessas observações a respeito das políticas no campo da saúde empreendidas pelo governo Lula, observa-se que as ineficiências ainda eram vivenciadas nesse governo assim como continuam vivas até o momento. Mesmo com as políticas adotadas no sentido de efetivar as diretrizes defendidas pela CF de 1988, o governo não conseguiu realizar a revolução necessária à saúde pública do país. Muito disso se deve ao quadro de “desfinanciamento” da saúde pública como assinala Freitas (2007), que coloca o país numa situação de extrema precariedade na oferta dos serviços públicos de saúde. Sobre isso a autora ilustra com a análise do jornal *Folha de São Paulo* em 2006, em que Jânio de Freitas tece uma crítica em relação ao governo petista de Luiz Inácio “[...] que incluiu ações, como o Bolsa Família, nas despesas com saúde com o único fim de tentar maquiagem os gastos com saúde, em razão dos recursos mínimos que a Constituição impõe aos entes federados” (SANTOS, 2006, p.1 apud FREITAS, 2007, p. 68). Ou seja, os recursos destinados à saúde ainda são desproporcionais à necessidade.

### 3.1.4 Infraestrutura

No que diz respeito à infraestrutura, entre 2003 e 2010 o governo idealizou políticas que representavam reivindicações históricas. Foi formulado o Ministério das Cidades (MCidades) com o objetivo de integrar as políticas urbanas e que se estabeleceu em especial, como um mecanismo específico para a política habitacional. Nesse sentido foi criado pelo governo federal em 2007 o PAC, com a incumbência de retomar o planejamento e realizar grandes obras de infraestrutura urbana e social, logística e energética por todo o país.<sup>34</sup>

As obras de saneamento envolvem esgotamento sanitário, resíduos sólidos, além do abastecimento de água que contribui com a melhoria na qualidade de vida da população. Destaca-se também o programa Luz para Todos que levou energia elétrica para milhões de moradores de áreas rurais, entre outras ações que juntas oportunizaram um maior desenvolvimento do país. Porém, os investimentos

---

<sup>34</sup> Em 2015 o PAC somou investimentos na ordem de R\$ 1,9 trilhão. <http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf>

realizados na infraestrutura por meio do PAC ainda não conseguiu compensar o atraso que historicamente a área acumulou. A favelização, problema das encostas, bem como a falta de saneamento básico em algumas regiões ainda é um fenômeno comum nas cidades brasileiras e requerem ainda mais investimentos e maior planejamento para mudança desse quadro.

Ainda no campo do PAC e observando o déficit habitacional que perdurava nas cidades do país, Lula idealizou um projeto ambicioso de habitações populares, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) cujo projeto foi também continuado pelo governo Dilma e tem se mostrado como um dos grandes feitos do governo petista.

Lançado em 2009 com o objetivo de possibilitar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria, o programa subsidia a compra de imóveis novos ou na planta para famílias com renda mensal de até R\$ 1,6 mil, e facilita as condições de acesso para famílias com renda de até R\$ 5 mil. Os valores são divididos em faixas, sendo que cada faixa recebe um tipo diferente de auxílio (quanto menor a renda, maior o auxílio).

Faixa 1 – Até R\$1.600,00 de renda bruta

Faixa 2 – De R\$1.601,00 a R\$ 3.275,00 de renda bruta

Faixa 3 – De R\$3.276,00 a R\$ 5.000,00 de renda bruta

Na Faixa 1 existem cinco modalidades do programa (Entidades, Empresas, Municípios com até 50 mil habitantes, Rural e FGTS) e atendem à públicos específicos de acordo com características próprias.

O PMCMV além de facilitar o acesso à moradia própria contribuiu e continua contribuindo com a economia, uma vez que o programa estimulou a construção civil e assim oportunizou a oferta de empregos na área por todo território nacional, e como numa reação em cadeia movimentou toda a economia do país. Entretanto, é necessária a avaliação de alguns aspectos que demonstram a fragilidade do programa como, por exemplo, a intervenção favoritista que existe no acesso das famílias ao benefício.

Ao analisar as ações do governo petista em relação às políticas sociais, observa-se que mesmo tendo um olhar mais acentuado sobre as classes subalternizadas Lula não deixou de atender aos interesses econômicos. Prova disso se deu em 2002 quando ele lança a “Carta ao Povo Brasileiro”, em que assume o compromisso com o capital. Sobre esse escopo Marques e Mendes (2007)

exemplificam com a questão da redução dos recursos para saúde, alimentando a lógica liberalista. No plano do SUS o governo tinha por objetivo:

“[...] tirar do Ministério da Saúde a obrigação de gastar, em relação ao ano anterior, valor igual acrescido da variação nominal do PIB; dos estados, 12% de sua receita de impostos, compreendidas as transferências constitucionais; e, dos municípios, 15%, tal como define a EC29.” (MARQUES; MENDES, 2007, p.19)

Propôs também entre outras investidas, a inclusão no orçamento do MS de gastos de áreas adversas tais como os gastos com Encargos Previdenciários da União (EPU), a dotação de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da pobreza e, posteriormente em 2005, encaminhou o projeto ao Legislativo de inclusão dos gastos com a saúde dos militares e seus dependentes no orçamento do MS, reduzindo em R\$ 500 milhões o repasse.

Pode ser somado a essa discussão a questão da reforma agrária que foi uma das propostas de Lula e que por sinal figura um dos maiores movimentos sociais que apoiam o partido. No entanto, o que se evidenciou foi o não atendimento das aspirações desses movimentos que buscavam a efetiva reforma agrária, e na contramão de tais promessas favoreceu os grandes latifundiários na aquisição e ampliação de terras.

É compreensível a partir dessas discussões que o Partido dos Trabalhadores ao associar o atendimento dos anseios do proletariado com os princípios do mercado assume um caráter socialdemocrata. Verdade que tal ideologia denuncia as limitações impostas pela democracia liberal aos trabalhadores (NETO, 2007), mas ao contrário do que preconiza a esquerda, a socialdemocracia vislumbra a busca da melhoria da classe trabalhadora sem abandonar os preceitos liberalistas que permeiam a economia global. Lula e o PT são apontados assim sendo, como socialdemocratas.

### **3.2 A tradicional política clientelista: continuação ou ruptura no governo Lula?**

A cultura política é algo intrinsecamente ligado à sociedade brasileira e que transpassa as variáveis da vida social como Estado, cultura ou família. Sob essa ótica percebe-se que o país possui algumas essencialidades nas relações políticas e adota algumas características que o difere em alguns aspectos. No que tange a política partidarista percebe-se que seus atores adotam determinadas posturas que ensejam seu acesso e permanência ao poder, e para isso se valem de diversas

alternativas e mecanismos que muitas vezes vão de encontro aos conceitos morais que permeiam as relações sociais. Entretanto, a sociedade se questiona sobre isso e indaga sobre a relação *política x moral*, e se ambas não podem trilhar um caminho paralelo.

Sobre tal perspectiva, o pai da política moderna Nicolau Maquiavel em sua famosa obra “O príncipe”, traça os pensamentos e caminhos para se alcançar o poder e nele se perpetuar. Na obra é evidenciada uma espécie de guia para que aquele que governe saiba dirigir as situações que lhe serão postas, bem como orienta que para se alcançar os objetivos e sucesso, o governante pode se apropriar de qualquer conduta, mesmo que esta vá de encontro aos preceitos éticos e religiosos. Ou seja, para Maquiavel no que concerne à política, os fins justificam os meios.

Usada por boa parte dos políticos da atualidade, as ideias de Maquiavel denotam que a moral não pode ser um limitador do exercício político e defende que a estabilidade do governo e da comunidade deve ser alcançada a qualquer custo. Infere-se, portanto, que as relações clientelistas comuns à política brasileira são permeadas pelo maquiavelismo, no sentido de que o clientelismo existente tem como principal motivação a manutenção do poder.

O clientelismo caminha por toda a história da política brasileira e seu conceito permite lhe compreender como algo recorrente no país em sua totalidade e temporalidade. Segundo Carvalho, de modo geral, a prática clientelista significa “[...] um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1998, p.134 apud CIRILO, 2012, p. 03). Segundo Filho (1994), o clientelismo em sua variante mais estatal e partidária “é produto do desajuste entre a estrutura social e o sistema político”.

A prática clientelista perpassa o conceito que inicialmente a caracterizava e se projeta para além do cunho eleitoral, para além da relação político – eleitor, sendo vista sob a ótica das vantagens pessoais que podem trazer resultados para a figura do envolvido. Sobre isso Cirilo (2012) destaca Martins quando fala que “uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, é, essencialmente, uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente entre os políticos e

os eleitores” (MARTINS, 1999 apud CIRILO, 2012). Segundo o autor já havia uma relação de troca de favores entre o Estado e os ricos mesmo antes dos pobres poderem votar.

Averiguando essa questão a partir de um universo mais amplo, compreende-se que tal prática é algo ligado à cultura política brasileira na medida em que se fortalece e muda de forma de acordo com a região, porém atravessando gerações inteiras de políticos de fachada moderna conforme elucida Abranches (1989). Nesse aspecto há que se compreender também a relação que existe por parte dos eleitores para com o político, destacando a seguinte questão: A partir de que concepção o eleitorado percebe o governante?

Sobre isso Cirilo (2012) traz a concepção de alguns estudiosos que defendem a ideia de que a população continua a se relacionar com os políticos de acordo com a perspectiva tradicional, em que não havia a distinção entre o político, o protetor e/ou provedor, atitudes que segundo Yasbek corroboram a “matriz do favor”. Tal percepção é comum nos processos eleitorais nas cidades Brasil afora, em que os eleitores (parte considerável deles) veem no político o provedor de suas necessidades pessoais, sucumbindo o papel do governante como garantidor de políticas públicas para a coletividade, e tornando-o protagonista de um assistencialismo. Percebe-se nas barganhas que envolvem a relação dos atores políticos com o eleitorado, seja por empregos, benefícios financeiros ou qualquer outro tipo de vantagem, que a relação político-eleitor é norteadas muitas vezes pela troca de favores.

Como elucidado acima, a relação clientelista não se restringe somente ao político com o eleitor, mas também do político com o político. Sobre esse entendimento pode-se explicar sobre as relações existentes entre o Executivo e o Legislativo no âmbito federal, e entender um pouco das questões que envolvem o presidencialismo de coalizão. Filho (1994) discute que as negociações entre os parlamentares e o Executivo se dão de forma individualizada por meio de barganhas que estimulam a fragmentação da competição política, dificultando os partidos em geral de produzirem políticas numa lógica mais ampla a partir da determinação de pontos prioritários para as questões que envolvem o conjunto da sociedade” (p.232).

O que leva a competição eleitoral até mesmo para o interior dos partidos, já que a disputa se dá não propriamente entre partidos, mas entre candidatos.

A necessidade de maioria parlamentar é algo comum nos governos democráticos e se tornou infinitamente necessário para a governança no Brasil<sup>35</sup>. No entanto, o que chama atenção é o fato da conquista dessa maioria se dar a qualquer custo, se valendo de uma relação clientelista com os representantes de diferentes agremiações partidárias. No entanto, esse presidencialismo de coalizão adotado na política brasileira nem sempre gera resultados positivos para os envolvidos e os saldos podem ser desastrosos, a exemplo do episódio que ocorreu em 2005 durante o governo Lula quando explodiu o escândalo do mensalão.

Em 2002 Lula foi levado ao poder com 61% dos votos populares, mas no Congresso o PT ocupava poucas vagas (um quinto dos assentos). O governo percebendo a necessidade de aumentar o número de aliados para chegar a uma maioria dentro da Câmara e Senado, resolveu negociar com os partidos.<sup>36</sup> Segundo Anderson (2011), José Dirceu tentou fazer um acordo com o PMDB, maior partido do centro, mas essa aliança resultaria na concessão de ministérios importantes, o que levou Lula a optar por uma colcha de retalhos com partidos de menor representação e cujo poder de barganha seria menor. O que não impediu segundo o autor, a participação desses grupos no interior do governo.

O mensalão envolveu parlamentares, empresários, dirigentes do Banco Rural, além de ex-ministros. Eclodiu após uma entrevista em 2005 do então deputado federal Roberto Jefferson, que denunciou o Partido dos Trabalhadores assim como outros partidos de estarem envolvidos no escândalo. Foram apontados no envolvimento o ex-tesoureiro do PT, Delúbio Soares, assim como o então chefe da Casa Civil José Dirceu que era apontado como chefe do esquema. O saldo do mensalão foi uma grande desarticulação entre a base aliada e o governo que acabou perdendo uma importante parte do apoio que trazia desde a eleição em

---

<sup>35</sup> Tal constatação foi explicitada a partir do insucesso do governo de Fernando Collor de Melo

<sup>36</sup> Segundo Anderson (2011) a compra de votos no Congresso é algo de ocorrência comum na política brasileira e menciona, por exemplo, o caso do ex-presidente Fernando Henrique que para garantir a mudança na Constituição que lhe garantiria concorrer a uma reeleição, realizou a compra de votos de deputados do Amazonas.

2002 conforme lembra Singer (2009), o que envolve o eleitorado da classe média que se distanciou oficialmente do governo petista após o escândalo.

Podemos considerar também nesse ângulo da necessidade de maioria parlamentar, a crise político-financeira que se instalou no país na atualidade e que resultou no processo, ainda sob análise, do impeachment da Presidente Dilma Rousseff. É grande a contribuição do Congresso para essa crise, uma vez que as alianças de cunho mercantilista feitas entre estes e o governo atendiam a interesses individuais que produziam retorno de curto prazo para os parlamentares, porém os retornos em longo prazo que atendessem a coletividade foram deixados num segundo plano. A partir de todo esse processo depreende-se que as coalizões realizadas entre o governo petista, desde a eleição de Lula e as variadas agremiações partidárias<sup>37</sup>, se tornaram como aponta Ferraz (2016) o veneno do presidencialismo de coalizão, levando em conta que o remédio (coalizão) em uso demasiado pode se transformar em veneno (crise). Ainda segundo ele, as consequências dessa forma de governar mediante a troca de favores levam, por exemplo:

- Ao loteamento que se faz do governo não por meio de critério técnico, mas político;
- A heteronomia do Executivo em relação ao Congresso;
- Aos investimentos que oferecem retornos políticos de curto prazo e são sempre priorizados ante os de cunho infraestrutural que por mais necessários que sejam não fornecem resultados políticos imediatos;
- A criação dentro do governo de espaços para todos os envolvidos na coalizão;

O individualismo que orienta a relação entre parlamentares e Executivo no sentido de conseguir recursos para seus conglomerados eleitorais é considerado se suma importância para a sobrevivência e lealdade dos partidos locais, o que lhes possibilita comandar a disputa política em seus redutos políticos como explicita Filho (1994, p. 234). Contudo, ainda segundo o autor, esse caráter mercantil com que a relação é desvelada aponta para a ideia de que os políticos não se diferenciam, logo não há motivação para uma “fidelidade eleitoral mais sólida”. Resultado disso se evidencia nos números cada vez maiores de eleitores que escolhem as opções

---

<sup>37</sup> Muitas desses partidos são declaradamente de oposição e/ou direita

*branco* ou *nulo* durante as eleições, e dessa forma protestarem e mostrarem a frustração, descrença ou alheamento em relação aos políticos. Mas qual a relação e as consequências que existem dessas barganhas sobre a produção das políticas públicas, em especial as políticas sociais?

Partindo do pressuposto de que os parlamentares são responsáveis pela aprovação das medidas e das leis que norteiam as políticas do país, e que nas suas relações a barganha é algo comum, infere-se que a aprovação das políticas é guiada pela articulação entre atores políticos e variavelmente dependentes do clientelismo. Cirilo (2012) assinala que a cultura do clientelismo, ao contrário do que muitos pensam, ainda orienta a elaboração das políticas públicas e tem influência substantiva sobre as políticas sociais assim como nos demais setores da sociedade brasileira. Traz ainda a reflexão de Abranches (1989) que assinala que o clientelismo se perpetua em algumas regiões do país e exerce influência direta sobre a gestão das políticas sociais, de modo especial na Assistência Social, o que para Sales (1994) se caracteriza como algo determinante na medida em que o cunho clientelista sobre a Assistência imprime a essa política uma cultura que enaltece a percepção do favor ao descarte da ideia do direito.

Considera-se também que o sufrágio de Lula fez parte de uma coalizão de cunho mercantilista, no sentido de que o PT para garantir sua vitória teve que realizar algumas alianças e conceder garantias mediante seu sucesso nas eleições, a começar pela “Carta aos brasileiros” lançada às vésperas da eleição e que concedia garantias ao capital.

Lula em 2002 concorria ao cargo de presidente pela quarta vez e para garantir sua vitória e superar as dificuldades pelas quais enfrentava o PT, teve que conceder “garantias especiais” conforme sublinha Anderson (2011).

“[...] Lula já havia sido derrotado três vezes quando concorreu novamente à presidência no final de 2002, sendo o seu partido tradicionalmente objeto da mais profunda desconfiança de todos os que contavam economicamente no país. Para superar essas dificuldades, recursos especiais se fizeram necessários, para os quais garantias especiais tiveram de ser dadas, no âmbito público e no privado. E, do mesmo modo, com um pequeno grupo de deputados e um ainda menor grupo de aliados espontâneos na legislatura, o PT foi levado a subornar em maior escala para obter maiorias temporárias no Congresso.” (ANDERSON, 2011, p. 26).

Portanto, diante dessas reflexões infere-se que a relação clientelista no governo Lula se deu desde a sua eleição e, sobretudo, que esta articulação viabilizou sua chegada ao poder depois de ter acumulado diversas tentativas frustradas de ser eleito. Depreende-se desse modo, que o clientelismo que historicamente norteou as relações políticas no Brasil continua se perpetuando e mantendo um laço de continuidade com o passado. A relação política partidarista – política social é concebida assim sendo, como fruto desse jogo de interesse e sua aprovação e implementação é variável de acordo com essa lógica barganhista que permeia a política brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise e discussão de todo o panorama evidenciado neste trabalho, depreende-se que a política social cumpre papel extremamente importante, analisando-a a partir da ordem capitalista vigente, bem como o entendimento da política como seu elemento estruturador e que norteia as relações presentes na sociedade. Analisando de modo mais específico a política brasileira, se verifica que a cultura clientelista que historicamente mediou suas relações se faz presente na contemporaneidade também e, sobretudo, que essa cultura exerce influência sobre as políticas sociais ensejadas pelo Estado.

Levando-se em consideração o contexto político em que o país está inserido, onde a onda liberal ameaça iminentemente derruir as conquistas sociais arduamente conquistadas, além da onda de escândalos em que a sua política está mergulhada, é que fez surgir a temática que envolve este trabalho. Objetivando fomentar a discussão da relação entre política e política social, bem como as nuances que os envolve, a análise possibilitou compreender a política brasileira sob a ótica do clientelismo inegavelmente presente em seu âmago, assim como inferir que essa característica exerce sim influência sobre as políticas sociais, determinando entre elas uma conseqüente relação.

Evidenciou-se durante a pesquisa que a literatura sobre o tema se configura como um importante campo de discussão e pesquisa, tanto na área da ciência política quanto no campo do Serviço Social, dado a sua relevância diante principalmente, da postura liberal que assume majoritariamente a ordem mundial.

A escancarada desigualdade social enraizada na sociedade brasileira requer atenção por parte do Estado, o que para Filho (1994) não se resolve em curto prazo dado, entre outros motivos, que muitas das mazelas existentes são frutos das mesmas desigualdades que deveriam ser objeto da intervenção estatal. As políticas voltadas ao social devem, portanto, viabilizar a independência dos indivíduos de modo a retirá-los da condição de exclusão, o que ultrapassa a transferência monetária a que se restringem muitas dessas políticas. No que concerne ao clientelismo presente na política brasileira e muitas vezes nas relações com as

políticas sociais, o combate a tal prática deve começar através da educação e conscientização dos indivíduos, entendendo que a sobreposição de determinados grupos sobre outros faz a segregação social se perpetuar ainda mais.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia Miriam. A especificidade do "welfare state" brasileiro. Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Volume I. Reflexões sobre a natureza do bem-estar. Ministério da previdência e assistência social (MPAS), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), convênio MPAS/CEPAL. Brasília. 1989. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29505/S8900183\\_pt.pdf?sequenc e=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29505/S8900183_pt.pdf?sequenc e=1) Acesso em: 12/05/2016

BEHRING, Elaine Rosseti, Política social: fundamentos e história/ Elaine Rosseti Behring. Ivanete Boschetti. – 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2009, - (Biblioteca básica de serviço social; v. 2). Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAgg6sAJ/politica-social-fundamentos-historia-behring-ivanete#> Acesso em: 11/05/2016

BERTONCELO, Edison Ricardo Emiliano. “Eu quero votar para presidente”: uma análise sobre a Campanha das Diretas. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a06.pdf> Acesso em: 03/06/2016

Bolsa Família Valor. Disponível em: <http://calendariobolsafamilia2015.com.br/bolsa-familia-valor/> Acesso em: 27/07/2016

BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm). Acesso em [07/07/2016](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm) Acesso em 15/07/2016

BRASIL. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_16.04.2015/art\\_6\\_.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_16.04.2015/art_6_.asp) Acesso em: 05/08/2016

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

Censo Demográfico 2010 - Resultados gerais da amostra. IBGE. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000008473104122012315727483985.pdf> Acesso em 20/07/2016

Cirilo, Joziane Ferreira De. CULTURA POLÍTICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: a superação da prática clientelista como desafio para a consolidação de direitos sociais e políticos. IV Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. 2012

COELHO, Eurelino. A economia política do Governo Lula. São Paulo, Contraponto, 2007. Luiz Filgueiras e Reinaldo Gonçalves. Resenha. Disponível em:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/revista/20100316020535/20lula.pdf> Acesso em: 07/07/2016

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica. Políticas sociais para o desenvolvimento. 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190752por.pdf> Acesso em: 17/07/2016

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 183-197, out. 1999 (editado em fev. 2000). Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ts/article/viewFile/12312/14089> Acesso em: 03/06/2016

COLMÁN, Evaristo; POLA, Karina Dala. Trabalho em Marx e Serviço Social. Disponível em: [http://www.uel.br/revistas/ssrevista/pdf/2009/2009\\_2/Artigo%20evaristo.pdf](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/pdf/2009/2009_2/Artigo%20evaristo.pdf) Acesso em: 07/06/2016

Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p. ISBN: 978-85-7652-092-4 Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf> Acesso em: 07/05/2016

CUNHA, Carolina. 25 anos da Constituição Federal: promulgação marcou transição entre ditadura e democracia. 2013. Disponível em: <http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/25-anos-da-constituicao-federal-promulgacao-marcou-transicao-entre-ditadura-e-democracia.htm> Acesso em: 08/07/2016

DRUCK Graça; Luiz FILGUEIRAS. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a04.pdf> Acesso em: 26/06/2016

Ditadura Militar no Brasil - 1964 - 1985. Disponível em: <http://www.sohistoria.com.br/ef2/ditadura/> Acesso em: 08/07/2016

Eleição presidencial no Brasil em 2002. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o\\_presidencial\\_no\\_Brasil\\_em\\_2002](https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_no_Brasil_em_2002) Acesso em: 16/07/2016

Em nove anos, investimentos executados pelo PAC somam R\$ 1,9 trilhão. 11 de Maio de 2016. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf> Acesso em: 29/07/2016

Entenda o escândalo do mensalão. 2009. Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/entenda-o-escandalo-do-mensalao-20101007.html> Acesso em: 07/08/2016

FAGNANI, Eduardo. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008) Ciência & Saúde Coletiva, vol. 14, núm. 3, junho, 2009, pp. 710-712 Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva Rio de Janeiro,

Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/630/63013535004.pdf> Acesso em: 18/06/2016

FERRAZ, Francisco. A chantagem/desculpa da governabilidade. 2016. Disponível em: <http://www.politicaparapoliticos.com.br/index.php/detalhe-noticia/762305/a-chantagem-desculpa-da-governabilidade> Acesso em: 02/08/2016

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. UNICAMP. São Paulo. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200007) Acesso em 05/07/2016

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. A economia política do governo Lula / Luiz Filgueiras, Reinaldo Gonçalves. - Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. Disponível em: [http://pt.slideshare.net/gispinosa/a-economia-politica-do-governo-lula?from\\_action=save](http://pt.slideshare.net/gispinosa/a-economia-politica-do-governo-lula?from_action=save) Acesso em: 07/07/2016

FLEURY, Sônia. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina/ Sônia Fleury. - Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. 252p Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/jm5wd/pdf/fleury-9788575412428.pdf> Acesso em: 07/05/2016

FRANÇA, Polyana Imolesi Silveira de. FRANÇA, Robson Luiz de. A dimensão ontológica do trabalho e a relação com o reducionismo ao economicismo do trabalho docente no ensino superior.

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

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Estabilidade econômica e democratização das políticas sociais. 2006, atualizado em 23/07/2013. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-fernando-henrique-cardoso-1995-2002-estabilidade-economica-e-democratizacao-das-politicas-sociais.htm#fotoNav=29> Acesso em: 14/07/2016

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 4 ed. 1980. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/220125749/2014-03-18-GRAMSCI-Maquiavel-A-Politica-e-o-Estado-Moderno> Acesso em: 26/06/2016

GEORGES, Isabel P.H.; RIZEK, Cibele S.; CEBALLOS, Marco. AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS - o que há de novo? Isabel P.H. Georges, Cibele S. Rizek, Marco Ceballos CADERNO CRH, Salvador, v. 27, n. 72, p. 457-461, Set./Dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n72/01.pdf> Acesso em: 26/06/2016

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI; Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (Org.). Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/pageflip-4204234-487363-lt Fome Zero A experinc-1750637.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-lt Fome Zero A experinc-1750637.pdf) Acesso em: 14/07/2016

GREGÓRIO, Mariany. Sindicalismo de Estado e a Ditadura Militar no Brasil (1964-1985). Em Debat: Rev. Dig., ISSNe 1980-3532, Florianópolis, n 3, p. 103-119, 2007. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/viewFile/21328/19512> Acesso em: 28/06/2016

GONZALEZ, R. et al. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. *Políticas Sociais – acompanhamento e Análise*, Brasília, Ipea, 17, v. 2, 2009. Disponível em:

[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_17\\_vol02\\_trabalho\\_renda.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol02_trabalho_renda.pdf) Acesso em: 30/06/2016

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília. 2000. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf) Acesso em: 13/07/2016

IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. 2012. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf) Acesso em: 13/07/2016

IVO, Anete Brito Leal. Viver por um fio: pobreza e política social. / Anete Brito Leal Ivo – São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008. (Trabalho & Contemporaneidade) 258p.

JUNIOR, Marcos. Governo de Itamar Franco. 2013. Disponível em:

<http://www.estudopratico.com.br/governo-de-itamar-franco/> Acesso em: 10/07/2016

LIMA, Joseane Barbosa de. As orientações dos organismos financeiros internacionais à política de saúde brasileira no contexto da financeirização do capital.– 2011.121f. Orientadora: Maria Valéria Costa Correia. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Maceió, 2011. Disponível em:

[http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/803/1/Dissertacao\\_JoseaneBarbosaDeLima\\_2011.pdf](http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/803/1/Dissertacao_JoseaneBarbosaDeLima_2011.pdf) Acesso em: 07/07/2016

LUKÁCS, György. Trabalho (para uma ontologia do ser social). Disponível em:

<http://docslide.com.br/documents/gyoergy-lukacs-trabalho-para-uma-ontologia-do-ser-social.html> Acesso em: 05/05/2016

MACHADO, Taciana. A origem da política. Disponível em:

<http://elisaculturajovem.blogspot.com.br/2012/04/politica-surgiu-na-grecia-classica-no.html> Acesso em: 07/07/2016

MACHADO, Ednéia Maria; KYOSEN, Renato Obikawa. Política e política social.

Disponível em: [http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c\\_v3n1\\_politica.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v3n1_politica.htm) Acesso em: 11/05/2016

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007

Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2925258.pdf> Acesso em: 26/06/2016

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza / Ana Paula Ornellas Mauriel – Ijuí : Ed. Unijuí, 2010. 304 p. – (Coleção relações internacionais e globalização ; 28)

MELO, André Luiz. Plano Real. 2015. Disponível em:  
<http://www.estudopratico.com.br/plano-real-como-foi-criada-a-nossa-moeda-atual/>  
Acesso em: 14/07/2016

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A Política de Saúde no Governo Lula. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v20n2/22.pdf> Acesso em: 26/06/2016

Minha casa minha vida. Disponível em: <http://minhacasaminhavidapro.br/minha-casa-minha-vida-guia-definitivo-aprenda-tudo-sobre-ele/#forward> Acesso em: 29/07/2016

Minha Casa, Minha Vida. Disponível em:  
[https://pt.wikipedia.org/wiki/Minha\\_Casa,\\_Minha\\_Vida](https://pt.wikipedia.org/wiki/Minha_Casa,_Minha_Vida) Acesso em: 30/07/2016

NETO, Pedro Benedito Maciel. 2007. A social-democracia petista. Disponível em:  
<http://www.brasil247.com/pt/colunistas/pedromaciel/234588/A-social-democracia-petista.htm>  
Acesso em: 03/08/2016

Nicolau Maquiavel. Disponível em: <http://www.nicolaumaquiavel.com.br/> Acesso em: 05/08/2016

O golpe de 1964 e a instauração do regime militar. Disponível em:  
<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964> Acesso em: 07/07/2017

OLIVA, Aloizio Mercadante. As bases do novo desenvolvimento no Brasil: análise do governo Lula (2002-2010) / Aloizio Mercadante Oliva – Campinas, SP: [s.n.], 2010. Orientador: Mariano Francisco Lapiane. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Disponível em:  
<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314&fd=y> Acesso em: 18/07/2016

O que é política? / Hannah Arendt; [editoria, Ursula Ludz]; 3ª ed. tradução de Reinaldo Guarany. - 3ª ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 240 p. Tradução de: Was ist politik? Inclui apêndice ISBN 85-286-0640-6. Disponível em:  
<https://www.passeidireto.com/arquivo/3153519/o-que-e-politica---arendt-hannah>  
Acesso em: 01/06/2016

O que é REUNI? Disponível em: <http://www.reuni.ufscar.br/o-que-e-reuni> Acesso em: 26/07/2016

PAC, 2010. Disponível em:  
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d473dfcab55fe26e4d3fb91f3df17ccc.pdf>  
Acesso em: 25/07/2016

PINTO, Tales dos Santos. As greves no ABC e o fim da ditadura. Disponível em  
<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/as-greves-no-abc-fim-ditadura.htm> Acesso em: 08/07/2016

POLÍTICA SOCIAL, GESTÃO E NEGÓCIO NA PRODUÇÃO DAS CIDADES: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. (Verificar se usarei e se necessário colocar aqui nas referências). Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n72/06.pdf> Acesso em: 18/07/2016

Presidente Collor sofreu impeachment, em 1992, e foi cassado pelo Senado. 2013.

Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/presidente-collor-sofreu-impeachment-em-1992-foi-cassado-pelo-senado-9239073> Acesso em: 10/07/2016

Privatizações ganharam força a partir dos anos 90. Mario Russo. 2013. Disponível

em: <http://oglobo.globo.com/economia/privatizacoes-ganharam-forca-partir-dos-anos-90-10448501> Acesso em: 14/07/2016

Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores:

Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. 494 p.: gráfs, mapas, tabs.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970 - 80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 430-449, jul./set. 2012

\_\_\_\_\_. Josiane Soares. Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro / Josiane Soares Santos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. 217f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, 2008. Orientador: José Paulo Netto.

SILVA, Giselle Souza da. Fundo Público e Políticas Sociais: o trabalho necessário sobre a égide do capital portador de juros. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo9.pdf> Acesso em: 07/06/2016

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política social brasileira no século XXI : a prevalência dos programas de transferência de renda / Maria Ozanira da Silva e silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. – 5. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

SINGER, André. Raízes sociais e Ideológicas do Lulismo. 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/nec/n85/n85a04.pdf> Acesso em: 20/07/2016

\_\_\_\_\_. Maria Ozanira da Silva e. Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil / Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.) – São Paulo : Cortez, 2001

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Carta aos brasileiros. PT. 2002. Disponível em:

<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf> Acesso em: 15/07/2016

SOUSA, Katlin Cardoso; SOUZA, Rachel Rodrigues; PINHO, Antonio Wendell Feitosa; ARAUJO, Samuel Pessoa Gonçalves. Fundos públicos. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36331/fundos-publicos> Acesso em: 27/07/2016

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. POLÍTICA SOCIAL: UNIVERSALIZAÇÃO OU FOCALIZAÇÃO – SUBSÍDIOS PARA O DEBATE. 2003. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio3\\_Mario7.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf) Acesso em: 22/07/2016

TIBLE, Jean. Lutas operárias em São Paulo e no ABC nos anos 70. Disponível em: [http://uninomade.net/wp-content/files\\_mf/110810121147Lutas%20oper%C3%A1rias%20em%20S%C3%A3o%20Paulo%20e%20no%20ABC%20nos%20anos%2070%20-%20Jean%20Tible.pdf](http://uninomade.net/wp-content/files_mf/110810121147Lutas%20oper%C3%A1rias%20em%20S%C3%A3o%20Paulo%20e%20no%20ABC%20nos%20anos%2070%20-%20Jean%20Tible.pdf) Acesso em: 06/07/2016