

Leonardo Granato
Daniel Daltoé Emmanuel
(Organizadores)

PERCURSOS PARA PENSAR O BRASIL:

PERSPECTIVAS
DESDE O SUL



LUTAS ANTICAPITAL

PERCURSOS PARA PENSAR O BRASIL:
perspectivas desde o sul

Leonardo Granato
Daniel Daltoé Emmanuel
(Organizadores)

Leonardo Granato
Daniel Daltoé Emmanuel
(Organizadores)

**PERCURSOS PARA PENSAR O BRASIL:
perspectivas desde o sul**



1ª edição
LUTAS ANTICAPITAL
Marília/SP – 2026

Editora Lutas Anticapital

Editor: Julio Hideyshi Okumura

Conselho Editorial: Andrés Ruggeri (Universidad de Buenos Aires - Argentina), Bruna Vasconcellos (UFABC), Candido Giraldez Vieitez (UNESP), Claudia Sabia (UNESP), Dario Azzellini (Cornell University – Estados Unidos), Édi Benini (UFT), Fabiana de Cássia Rodrigues (UNICAMP), Henrique Tahan Novaes (UNESP), Julio Cesar Torres (UNESP), Lais Fraga (UNICAMP), Maurício Sardá de Faria (UFRPE), Mauro Iasi (UFRJ), Neusa Maria Dal Ri (UNESP), Paulo Alves de Lima Filho (FATEC), Renato Dagnino (UNICAMP), Rogério Fernandes Macedo (UFVJM), Tania Brabo (UNESP).

Projeto Gráfico e Diagramação: Ed. Lutas Anticapital

Capa: Manuela Sanchez (@contextos_criticos)

Imagens da capa: Brasília (1960), imagem do Fundo Agência Nacional, do Arquivo Nacional (domínio público) e manifestação sindical em Porto Alegre (1997) (acervo do Sindisprev-RS)
Textura de Safwan Thottoli (Unsplash)

Revisão e normalização: Lenita Dittrich Vieira

P429 Percursos para pensar o Brasil: perspectivas desde o sul / Leonardo Granato, Daniel Daltoé
Emmanuel (organizadores). – 1. ed. – Marília : Lutas Anticapital, 2026.
258 p.
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5279-077-4

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Saúde pública. 3. Programas de ações afirmativas.
4. Democracia. 5. Política ambiental. 6. Brasil – Relações exteriores. I. Granato, Leonardo.
II. Emmanuel, Daniel Daltoé. III. Título.

CDD 338.981

Ficha elaborada por André Sávio Craveiro Bueno
CRB 8/8211 FFC – UNESP – Marília

1ª edição: agosto de 2026

Editora Lutas Anticapital

Marília –SP

editora@lutasanticapital.com.br

www.lutasanticapital.com.br

@editora_lutas_anticapital

Sumário

Prefácio.....	7
<i>Regina Crespo</i>	

Apresentação.....	11
<i>Leonardo Granato</i>	
<i>Daniel Daltoé Emmanuel</i>	

Parte I - Estado Brasileiro: Grandes Questões

A Democracia no Brasil: Transformações e Rupturas.....	19
<i>Leonardo Bacher Medeiros</i>	
<i>Flávio Marcelo Busnello</i>	

Trajetória Histórica e Limites da Política de Desenvolvimento Nacional no Brasil	41
<i>Leonardo Granato</i>	
<i>Guilherme Bratz Uberti</i>	

As Reformas Administrativas no Brasil: do Aparelhamento Precursor na Era Vargas aos Debates Atuais.....	65
<i>Leonardo Granato</i>	
<i>Daniel Daltoé Emmanuel</i>	

Caminhos da Política Ambiental Brasileira: as Visões da Natureza na Construção do Problema Público Ambiental.....	91
<i>Sofia Vizcarra Castillo</i>	
<i>Jônatas da Rosa Lutckmeier</i>	

Percursos da Política Externa Brasileira: de Vargas a Lula.....	113
<i>Leonardo Granato</i>	
<i>Bruno dos Reis Basílio</i>	

Parte II - Estado Brasileiro: Política Social

A Política de Assistência Social no Brasil: Trajetória Histórica, Institucionalização e Desafios da Proteção Social como Direito.....	137
---	-----

Rodrigo Cristiano Diehl

Estado, Política e Cidadania: a Trajetória Histórica da Educação Pública Brasileira	159
---	-----

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Políticas de Igualdade Racial e de Gênero no Brasil: Invisibilidades, Disputas e Limites do Estado.....	181
---	-----

Gabriela Rabello de Lima

Previdência Social no Brasil: História e Dilemas Atuais.....	207
--	-----

Daniel Daltoé Emmanuel

A Trajetória da Saúde Pública no Brasil: do Período Vargas à Terceirização do SUS.....	227
--	-----

Vanessa Marques Daniel

Posfácio: Interpretar o Brasil para Pensar Alternativas Frente à Crise Contemporânea.....	251
---	-----

José de Campos Ferreira

Sobre as Autoras e os Autores.....	257
------------------------------------	-----

PREFÁCIO

O livro *Percursos para pensar o Brasil: perspectivas desde o sul*, coletânea organizada por Leonardo Granato e Daniel Daltoé Emmanuel, nasce de uma parceria que merece ser celebrada entre duas instituições fundamentais na arena política brasileira: a universidade e o sindicato. Em um momento como o atual, em que a defesa da democracia se faz cada vez mais necessária, e em que o pensamento crítico e a política, enquanto instrumentos legítimos de transformação social, vêm sendo sistematicamente atacados, iniciativas como esta são especialmente bem-vindas.

Os livros coletivos, quando firmemente estruturados sobre um objetivo comum, têm a virtude não apenas de iluminar as questões que analisam, como de reunir várias vozes que se complementam e enriquecem mutuamente. Este é o caso da coletânea que os leitores têm em mãos.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, vivemos no Brasil uma luta permanente pela efetivação dos princípios e direitos nela consagrados. A ampliação dos direitos sociais, materializada não só na garantia à educação pública e à assistência social como em um robusto sistema de saúde de acesso universal – o Sistema Único de Saúde (SUS) –; a decisão de definir o racismo como crime inafiançável e imprescritível; o reconhecimento dos direitos originários dos povos indígenas; a defesa do meio ambiente; a ampliação dos mecanismos de participação política; e a defesa de garantias fundamentais, como a liberdade de expressão, têm sido alvo de ataques metódicos e contínuos, que buscam limitar, esvaziar ou impedir a plena realização dos avanços inscritos na Carta de 1988. A busca constante pelo desmantelamento e privatização do SUS, analisada neste livro, é um exemplo gritante desses ataques.

Atualmente, assistimos a um avanço inegável do neoliberalismo e à expansão acelerada das forças políticas de extrema direita em escala mundial. No Brasil – especialmente a partir do golpe jurídico-parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016, levou ao poder, como presidente ilegítimo,

Michel Temer, e culminou nos quatro anos da presidência de Jair Bolsonaro –, o panorama político tem sido marcado por uma crescente crise política, econômica e social. Essa crise não só coloca em xeque os avanços sociais conquistados pelos brasileiros nas últimas décadas, como também fragiliza o país econômica e politicamente no cenário internacional.

Nesse contexto, não se pode perder de vista a importância do Estado como agente protagonista do desenvolvimento econômico, social e político do Brasil. Os estudos reunidos neste livro analisam o seu papel histórico, detectam as tentativas, exitosas ou não, de desmonte institucional e o enfraquecimento das políticas públicas e os associam, de forma inequívoca, ao avanço do neoliberalismo no país, elemento central para compreender as transformações recentes do capitalismo brasileiro.

Uma das contribuições mais relevantes desta obra consiste justamente em tentar compreender os desafios atuais vividos no Brasil, por meio de uma perspectiva histórica de longa duração. Não é possível entender a conjuntura atual sem identificar as continuidades, rupturas e inflexões que foram moldando as instituições e políticas públicas brasileiras ao longo do tempo. Não podemos negar que, entre nós, a democracia tem sido construída em meio a tensões permanentes, nas quais avanços institucionais sempre coexistiram com profundas desigualdades sociais, econômicas e políticas. Essa dinâmica contraditória explica muitos dos impasses enfrentados pelo país no presente.

A coletânea apresenta uma notável unidade analítica ao partir desta avaliação, desenvolvida em sua primeira parte, para examinar, nos capítulos subsequentes, diferentes políticas públicas. Em sua análise da assistência social, da educação, das políticas de igualdade de raça, gênero e diversidade, da previdência e da saúde, os autores e autoras oferecem um diagnóstico consistente das circunstâncias delicadas que se vivem no Brasil contemporâneo. Tais estudos evidenciam como a crise da democracia, a precarização dos direitos sociais e os impasses do desenvolvimento nacional estão profundamente relacionados às tentativas de desmonte institucional e à fragilização crescente das políticas públicas.

Trata-se de uma obra muito útil não só para estudantes e pesquisadores das ciências humanas e sociais, como para um público mais amplo, interessado em adquirir conhecimentos e ferramentas que contribuam ao conhecimento da realidade nacional e à luta para transformá-la. Seus autores e autoras, sem abrir mão da necessária solidez teórico-metodológica, conseguiram construir uma interpretação clara e estruturada da formação do Estado brasileiro e da trajetória de suas políticas sociais. O livro comprova que não é possível dissociar as políticas públicas da democracia e tampouco entender as desigualdades históricas no

Brasil e sua inserção periférica na economia mundial sem relacioná-las às lutas pela cidadania e pela autonomia política do país.

Para fortalecer-se e responder aos desafios atuais, o movimento sindical pode e deve nutrir-se da colaboração histórica, teórica e metodológica que a universidade é capaz de oferecer. Este livro confirma que a parceria que lhe deu origem é particularmente fecunda.

Finalmente, não se pode ignorar o lugar de enunciação de onde parte esta coletânea. A maioria de seus autores e autoras – professores e jovens pesquisadores em formação acadêmica, entre os quais alguns servidores públicos – vincula-se à Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Como afirmam os seus coordenadores, a voz do sul precisa ser ouvida. Sua contribuição é fundamental para ampliar a reflexão sobre o Estado, a democracia e as políticas públicas no Brasil.

Regina Crespo

Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Seminario de Estudios Brasileños

Cidade do México, junho de 2026

APRESENTAÇÃO

Não há dúvida sobre a relevância do papel social da universidade pública no que diz respeito à geração e à disseminação de conhecimento científico que contribua para a análise e reflexão sobre os desafios brasileiros, históricos e contemporâneos, para além dos muros universitários. Não há dúvida, também, acerca de que o estabelecimento de parcerias de cooperação e a construção de objetivos conjuntos com as mais diversas instituições da sociedade podem revigorar o papel das instituições públicas de ensino superior, de inestimável valor para um Brasil que busca pensar-se criticamente, diante de uma miríade de medidas de aprofundamento, nas últimas décadas, da agenda neoliberal, em detrimento dos trabalhadores e dos pobres.

Expressão dessas compreensões, a presente coletânea nasceu do diálogo entre o Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência no Rio Grande do Sul (Sindisprev-RS)¹ e o Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NEPEC-UFRGS)² em torno da proposta de construirmos um material bibliográfico que pudesse servir não apenas para a formação acadêmica e sindical mas que, também, pudesse prestar contribuições, *desde o sul* do país – e até mesmo *desde o sul* geopolítico –, para a reflexão sobre Estado e políticas públicas no Brasil, com destaque para política social. Dessa forma, buscamos desde o início propor aos

¹ O Sindisprev-RS (<https://www.sindisprevrs.org.br/>), entidade sindical representativa dos servidores federais dos Ministérios da Saúde e do Trabalho, do INSS e da ANVISA-RS, foi fundado na esteira do processo de redemocratização no país, e tem uma história marcada pela participação e promoção do debate público, não apenas atinente às reivindicações de sua base social, mas também ao conjunto da classe trabalhadora no Brasil.

² Vinculado à Escola de Administração e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, o NEPEC (<https://www.ufrgs.br/nepec/>) é um grupo de pesquisa, sob coordenação do professor Leonardo Granato, com registro no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. As pesquisas tendem a privilegiar as dinâmicas político-administrativa, socioeconômica e internacional dos países da América Latina em geral e do Brasil em particular.

pesquisadores e pesquisadoras do nosso Núcleo de Estudos construímos um volume sólido do ponto de vista do rigor acadêmico, mas, ao mesmo tempo, acessível, buscando incentivar a leitura por parte de um público mais amplo.

Fomos também estimulados pelo documento político aprovado no 18º Congresso Estadual do Sindisprev-RS, em 2025. O texto faz uma aguda denúncia contra o desmantelamento e a financeirização da Previdência Social — resultantes de sucessivas reformas que limitam o acesso e reduzem o valor dos benefícios —; o sucateamento e a paulatina privatização do Sistema Único de Saúde (SUS); a flexibilização da legislação trabalhista e o enfraquecimento do Ministério do Trabalho; e a desestruturação dos serviços públicos e direitos sociais em geral. Por sua vez, todos esses fatores resultam agravados, conforme o documento em questão, por projetos de reforma administrativa inspirados em lógicas gerencialistas que visam a atender muito mais a interesses privados do que aos anseios de bem-estar da sociedade.

Esse grande processo denunciado, somado ao contexto de crescente instabilidade e incerteza no cenário internacional e de radicalização do neoliberalismo, tem contribuído para o agravamento da crise social, política e econômica vivenciada no Brasil na última década, assim como para reforçar a inserção periférico-dependente do país na ordem mundial capitalista. Nesse contexto, além de apontar a necessidade de organização e luta dos trabalhadores e das classes populares em defesa das liberdades democráticas, dos direitos sociais e de melhorias nas condições de vida e de trabalho, o documento sindical já referido faz um apelo à necessária construção de uma alternativa ao projeto neoliberal que permeia o país.

Partindo da convergência de compreensões universitárias e sindicais, a presente coletânea foi pensada e organizada. Ainda que o cerne da contribuição conjunta remeta à análise de temáticas da agenda de política social (assistência social; educação; igualdade de raça, gênero e diversidade; previdência; saúde), a necessidade de dialogar com a agenda de políticas públicas do Estado brasileiro nos levou a incluir capítulos sobre grandes assuntos como democracia, desenvolvimento nacional, administração pública, meio ambiente e relações exteriores. Por sua vez, da ideia de imprimir nas análises um olhar de mais longa duração decorreu o objetivo de trabalhar um *perpassar histórico* que contribuísse para refletir sobre o Brasil *de ontem e de hoje*. Em outros termos, entendemos que o trabalho de retrospectiva ou periodização favoreceria, no contexto de cada capítulo, uma sistematização de fatos e informações valiosa para subsidiar a reflexão sobre a conjuntura brasileira à luz de trajetórias históricas mais amplas.

Nos termos expostos, e objetivando dar organicidade à obra bibliográfica, sugerimos que a elaboração dos capítulos adotasse, como fio condutor, a

periodização geral segundo a qual o Estado capitalista brasileiro – assim como vários dos seus congêneres na América Latina –, a partir da década de 1930, assumiu a característica desenvolvimentista, voltada para a modernização e desenvolvimento do país, e sofreu nova reconfiguração, a partir da década de 1990, passando à forma neoliberal, garantindo sempre, e em todos os casos, as condições de manutenção do capitalismo. A nosso entender, tal periodização e compreensão do papel do Estado no capitalismo, juntamente com o caráter dependente e estruturalmente heterogêneo das sociedades desses Estados – conceitos esses chave para os estudos desenvolvidos no âmbito do NEPEC-UFRGS – ajudam a explicar as transformações do Estado, e do aparelho institucional que lhe dá materialidade, nas diferentes etapas do desenvolvimento capitalista na região.

Assim, o trabalho coletivo, cristalizado no capítulo do livro, foi organizado no sentido de que cada capítulo trabalhasse um percurso ou trajetória histórica específico, fazendo um balanço, identificando continuidades ou rupturas, avanços ou recuos na questão ou política específica, tendo como pano de fundo as estratégias ideológicas predominantes em cada momento histórico. No relativo à delimitação temporal dos estudos, os capítulos remetem ao período de 1930 até a atualidade, ainda que o caráter ex-colonial e periférico-dependente do Brasil tenha obrigado a muitos dos autores e autoras aqui reunidos a retomar elementos-chave do período referente ao Brasil colônia até a Primeira República. Por fim, cabe esclarecer ainda que a leitura coletiva das propostas de resumo e das entregas preliminares dos textos serviram como ponto de partida para a discussão nos encontros intermediários que precederam às versões finais dos capítulos aqui congregados.

Para fins de organização do livro, agrupamos os capítulos, em função das temáticas abordadas, em duas grandes seções intituladas “Estado brasileiro: grandes questões” e “Estado brasileiro: política social”. Na primeira são apresentadas as contribuições referentes às temáticas sobre democracia, desenvolvimento nacional, administração pública, meio ambiente e relações exteriores.

No capítulo “A democracia no Brasil: transformações e rupturas”, de autoria de Leonardo Bacher Medeiros e Flávio Marcelo Busnello, o percurso da democracia no Brasil é caracterizado como um movimento não linear, no qual avanços na institucionalização de mecanismos como eleições, partidos e garantias legais coexistem não apenas com limites estruturais à democratização, mas com momentos de ruptura. Conforme ficou retratado na análise, a democracia no Brasil reflete uma trajetória marcada por discontinuidades e recomposições que contribui para a compreensão dos desafios que se colocam diante do avanço da extrema direita e de projetos antidemocráticos.

Já o capítulo “Trajetória histórica e limites da política de desenvolvimento nacional no Brasil”, de autoria de Leonardo Granato e Guilherme Bratz Uberti, apresenta uma retrospectiva das políticas de desenvolvimento nacional no Brasil. Buscando contribuir para a reflexão em torno dos obstáculos ou fatores favoráveis à realização de uma transformação estrutural de longo prazo no país, os autores estruturam sua análise em torno da dimensão produtiva, sem deixar de considerar aspectos relacionados à distribuição de renda, com foco prioritário no plano interno, destacando os limites que ajudam a compreender os dilemas históricos e atuais do desenvolvimento brasileiro.

Leonardo Granato e Daniel Daltoé Emmanuel, no capítulo intitulado “As reformas administrativas no Brasil: do aparelhamento precursor na Era Vargas aos debates atuais”, reconstituem o percurso das reformas da administração pública brasileira desde a década de 1930 até os debates atuais atinentes à chamada modernização do Estado, buscando salientar as principais características e discussões que envolveram cada um desses processos. Como resultados do estudo, os autores destacam que a alteração da administração pública, longe de expressar um evolucionismo ou racionalismo teórico, é marcada por avanços, retrocessos e contradições, em razão de que, tanto o Estado quanto o aparelho que lhe dá materialidade, expressam as relações sociais predominantes na sociedade e as disputas e os atritos entre as classes sociais e frações das classes dominantes.

Há ainda o trabalho intitulado “Caminhos da política ambiental brasileira: as visões da natureza na construção do problema público ambiental”, no qual Sofia Vizcarra Castillo e Jônatas Lutckmeier – coordenadora e pesquisador discente, respectivamente, do Laboratório de Estudos Políticos da Ação Climática (LEPAC-UFRGS), grupo parceiro do NEPEC-UFRGS – mergulham na caracterização da política ambiental no Brasil. Com foco nas visões da relação humano-natureza e de desenvolvimento contidas na definição do problema público nos principais instrumentos de política ambiental, os referidos pesquisadores ressaltam que a atuação brasileira em matéria ambiental tem historicamente se caracterizado por uma certa ambiguidade entre o protagonismo internacional e a permanência de práticas extrativas.

Encerrando a seção, em “Percursos da política externa brasileira: de Vargas a Lula”, Leonardo Granato e Bruno dos Reis Basílio analisam os caminhos da política externa do país, chamando a atenção para o fato de o Brasil ter se deslocado historicamente entre um alinhamento aos interesses estadunidenses e a busca por autonomia pela via da diversificação de relações, evidenciando-se uma espécie de dinâmica pendular entre uma inserção de cunho mais americanista e uma inserção de caráter universalista. Os autores salientam que a referida dinâmica

pendular é expressão estrutural da condição periférico-dependente da formação social brasileira e das alternativas que dessa condição decorrem.

No que diz respeito à segunda seção do livro, nela são congregados os capítulos referentes às políticas de assistência social; educação; igualdade de raça e gênero e diversidade; previdência e saúde.

No capítulo “A política de assistência social no Brasil: trajetória histórica, institucionalização e desafios da proteção social como direito”, ao analisar os processos de formação, institucionalização e transformação da política de assistência social ao longo do tempo, Rodrigo Cristiano Diehl coloca em evidência os desafios históricos e contemporâneos que atravessam a consolidação da referida política enquanto direito social. Afinal, conforme expresso pelo próprio autor, o avanço da vulnerabilidade social e o aumento da demanda por serviços socioassistenciais reforça a centralidade da Assistência Social como instrumento fundamental de garantia de direitos e de enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil.

Já no capítulo “Estado, política e cidadania: a trajetória histórica da educação pública brasileira”, com base nos conceitos de política, poder, direito, federalismo e gestão democrática, Jaqueline Bittencourt discute as políticas educacionais e como elas expressaram as tensões entre projetos distintos de sociedade. Com base em uma rica reconstrução histórica e sob perspectiva crítica, a autora conclui que a efetivação do direito à educação depende não apenas de sua inscrição formal na legislação, mas de condições materiais, institucionais e políticas que garantam a sua concretização no cotidiano escolar.

No contexto das desigualdades estruturais que historicamente afetaram a população negra, as mulheres e as pessoas LGBTQIAPN+, no capítulo intitulado “Políticas de igualdade racial e de gênero no Brasil: invisibilidades, disputas e limites do Estado”, Gabriela Rabello de Lima analisa o processo de institucionalização das normativas jurídicas sobre igualdade no pós-1988. Segundo a autora, ainda que o referido processo tenha representado avanços importantes no plano do reconhecimento e, em menor medida, de representação, ele não alterou de forma equivalente os padrões históricos de exclusão, seletividade e precarização que atingem as populações estudadas.

Por sua parte, no capítulo “Previdência social no Brasil: história e dilemas atuais”, Daniel Daltoé Emmanuel parte do dilema entre a reivindicação dos trabalhadores e das classes subalternas por mecanismos de proteção do trabalho e melhores condições de vida, por um lado, e a internalização e ressignificação dessas políticas pelo Estado, no sentido de atender a necessidades políticas e econômicas de cada época histórica, para desenvolver um resgate da evolução da política de

previdência social brasileira. Parte dos primeiros instrumentos de proteção social criados no país e da Lei Eloy Chaves, considerada o marco fundador da previdência social no Brasil, até os debates atuais, na fase de financeirização neoliberal. O autor coloca a necessidade de estratégias de luta para retomar a previdência como uma política de desenvolvimento e proteção social.

Por último, no capítulo intitulado “A trajetória da saúde pública no Brasil: do período Vargas à terceirização do SUS”, Vanessa Marques Daniel analisa os principais fatores que impactaram na conformação do Sistema Único de Saúde vigente, chamando a atenção não apenas para os desafios decorrentes da herança histórica, mas também para os elementos que permeiam o referido sistema hoje, tais como o processo de (des)financiamento e a crescente introdução de modelos privados de gestão. Mobilizando todo um referencial-chave para a compreensão de uma política complexa, a autora oferece subsídios para a análise e reflexão em torno dos desafios presentes para a sustentabilidade do SUS.

Ainda no relativo à proposta do livro, gostaríamos de agradecer não apenas aos pesquisadores e pesquisadoras aqui reunidos, cuja colaboração tem sido vital para garantir a qualidade acadêmica pretendida, mas, também, à Escola de Administração e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, espaços institucionais esses aos quais o NEPEC-UFRGS está vinculado. Gostaríamos de agradecer ainda ao Sindisprev-RS o apoio fundamental para a realização desta obra bibliográfica, e saudamos a entidade por assumir papel, tão importante, de contribuir para promover, divulgar e incentivar o debate sobre a história e, principalmente, o futuro do nosso país. Da mesma forma, não poderíamos deixar de registrar nosso agradecimento à equipe da Editora Lutas Anticapital pela produção editorial comprometida e de qualidade.

Por fim, esperamos que o presente livro reverta em um verdadeiro convite à reflexão e à discussão, servindo como ponto de partida para futuras pesquisas e problematizações, e para práticas políticas transformadoras. Abordando diferentes temáticas de Estado e política pública, nos capítulos aqui congregados diversas interpretações são elaboradas, cabendo ao leitor e à leitora fazer uma leitura crítica e aprofundar o debate.

*Leonardo Granato
Daniel Daltoé Emmanuel*

Porto Alegre, maio de 2026

PARTE I

Estado Brasileiro:
Grandes Questões

A DEMOCRACIA NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES E RUPTURAS

Leonardo Bacher Medeiros

Flávio Marcelo Busnello

Introdução

A existência de eleições periódicas, partidos políticos e garantias de direitos constitui requisito fundamental de democracias representativas, como a brasileira. Entretanto, esses elementos, isoladamente, não são suficientes para compreender o funcionamento da democracia no contexto nacional. Partimos da premissa de que o sistema democrático só pode ser compreendido nas formações sociais concretas, onde é moldado conforme a organização do poder político e das relações sociais de produção. A análise de um regime político, dessa forma, exige ultrapassar a descrição de seu desenho institucional para compreender a interação entre suas instituições e sua estrutura social histórica¹.

Por essa razão, a perspectiva analítica adotada neste capítulo concentra-se no funcionamento do regime político, mas sem dissociá-lo das condições sociais que determinam sua dinâmica. Essa abordagem contribui para a compreensão do caso brasileiro recente, que é marcado por processos de desgaste institucional e pelo ressurgimento de discursos autoritários. Ambos os fenômenos recolocam

¹ O presente capítulo dá continuidade a estudos precedentes nossos, como Medeiros e Granato (2019) e Medeiros, Busnello e Granato (2020a; 2020b; 2021). Em relação a esses trabalhos, contudo, deslocamos aqui o foco analítico: se antes a ênfase recaía mais diretamente sobre questões de contingência articuladas a uma leitura estrutural, neste capítulo privilegiamos a dimensão institucional do fenômeno democrático, com atenção mais concentrada ao regime político e ao seu funcionamento na cena política.

em evidência a relação entre a representação política, a efetividade dos direitos e a persistência das desigualdades sociais.

No caso brasileiro, conforme identificamos neste capítulo, o processo descrito se observa a partir de quatro indicativos: o acirramento dos conflitos no plano político-ideológico; o enfraquecimento da legitimidade das instituições do Estado perante a população; a diminuição de direitos sociais (como se observa, por exemplo, na flexibilização de direitos trabalhistas); e na emergência de discursos de caráter autoritário na cena política. Trata-se de um contexto em que instituições formalmente democráticas permanecem em funcionamento, mas passam a operar com menor capacidade de representação, mediação e garantia de direitos, o que indica um processo de erosão da democracia (Bermeo, 2016; Levitsky; Ziblatt, 2018; Mainwaring, 2022). Esse processo, contudo, não deve ser compreendido apenas como efeito das disputas políticas mais imediatas. Ele se inscreve em uma trajetória histórica mais longa, na qual a construção de instituições políticas modernas conviveu com processos de centralização estatal, rupturas autoritárias, formas seletivas de incorporação cidadã e persistência de desigualdades sociais. Desse modo, as tensões atuais remetem a uma relação historicamente instável entre a organização formal do regime e suas bases políticas e sociais.

A partir desse enfoque, este capítulo tem por objetivo analisar historicamente a trajetória da democracia no Brasil, examinando como diferentes dimensões do regime se manifestaram ao longo do tempo. Mais especificamente, busca verificar em que medida a institucionalização de mecanismos democráticos foi acompanhada pela ampliação da cidadania, da participação política e da efetividade dos direitos.

O capítulo parte da seguinte proposição analítica: o percurso da democracia no Brasil é marcado por um movimento não linear, no qual avanços na institucionalização formal coexistem com limites estruturais à democratização, bem como com episódios de ruptura e erosão do regime. A experiência brasileira revela, assim, uma dinâmica em que os componentes da democracia se desenvolvem de modo desigual e frequentemente dissociados, que nos mostram aspectos do fenômeno democrático que não se explicam apenas por uma visão binária entre democracia e autoritarismo.

Para examinar esse percurso, adota-se uma abordagem histórico-analítica organizada em torno de uma periodização que distingue seis momentos: a modernização autoritária entre 1930 e 1945; a experiência de democracia representativa entre 1945 e 1964; a ruptura autoritária do regime militar entre 1964 e 1985; a redemocratização e expansão democrática entre 1985 e 2013; o período recente de crise e erosão democrática entre 2013 e 2022; a recomposição institucional e

a mobilização política entre 2022 e 2026. Essa periodização procura interpretar cada conjuntura segundo a forma específica de articulação entre institucionalização, representação, participação e efetividade de direitos, identificando padrões de continuidade, transformação e limitação.

Nessa perspectiva, a democracia brasileira é analisada como um processo histórico atravessado pela tensão entre institucionalização, participação e inclusão, no qual a ampliação de mecanismos formais não implica, necessariamente, a consolidação de condições substantivas de igualdade política e social.

1 Dimensões da democracia para a análise histórica do Brasil

Antes de avançarmos para a trajetória histórica brasileira, é necessário esclarecer em que sentido compreendemos a democracia neste capítulo. Não se trata de buscar uma definição abstrata ou exaustiva do conceito, mas de fixar o referencial analítico a partir do qual o caso brasileiro será analisado. Nessa direção, tomamos a democracia em planos distintos, porém articulados, que envolvem regras institucionais, formas de representação, modalidades de participação e condições de efetividade dos direitos. Ainda que dialoguemos com formulações clássicas da teoria política, nosso interesse aqui não é reconstituir esse debate em abstrato, mas delimitar os critérios de abordagem que orientarão a análise da experiência brasileira.

1.1 As quatro dimensões analíticas da democracia

A primeira forma que identificamos é a democracia em sua dimensão procedimental, compreendida como um conjunto de regras que estruturam a competição política. Nessa perspectiva, sua existência está associada à realização de eleições livres, competitivas e regulares, por meio das quais diferentes atores disputam o poder em condições institucionalmente definidas. Essas eleições são sustentadas por regras que garantem a possibilidade de contestação política formal (atuação da oposição) e a participação dos cidadãos no processo político. Também o pluralismo político constitui um elemento central desse modelo, na medida em que pressupõe a presença e a livre atuação de múltiplos grupos e interesses na cena política. Essa definição permite reconhecer os elementos mínimos que caracterizam um regime democrático, especialmente a existência de regras de competição e participação política (Bobbio, 1986; Dahl, 1971; Schumpeter, 1961). Em termos mais específicos, isso envolve a garantia de alternância no

poder por meio de eleições competitivas, a existência de sufrágio adulto praticamente universal e a preservação de direitos civis básicos, como liberdade de expressão, liberdade de organização e proteção legal adequada (Mainwaring, 2022).

Embora permita identificar os requisitos mínimos de uma democracia, essa definição é limitada para apreender o fenômeno democrático em sua totalidade, pois não toma como eixo central questões ligadas à inclusão social e à efetivação de direitos. Seu alcance analítico, portanto, permanece restrito à organização formal da competição política, o que exige incorporar a dimensão da representação, por meio da qual se pode observar como as demandas sociais são mediadas pela institucionalidade do Estado.

Já a democracia compreendida como representação política evidencia as relações organizadas e mediadas institucionalmente pelo Estado diante dos cidadãos. Essa representação refere-se à capacidade de instituições, como partidos e parlamentos, de agregar interesses, estruturar preferências e produzir decisões legitimadas (Pitkin, 1967; Sartori, 1987). Na prática, essas relações se concretizam por meio de instituições intermediárias responsáveis por conectar demandas sociais aos processos formais de decisão política. Contudo, essa mediação pode operar de forma limitada, seja pela fragilidade dos vínculos entre representantes e representados, seja pelas dificuldades institucionais de absorção e processamento de interesses socialmente diversos (Carvalho, 2002), especialmente em contextos marcados por desigualdades persistentes. Desse modo, a existência formal de instituições representativas não garante, por si só, a efetividade da representação política.

Essa dimensão destaca o papel da mediação institucional na transformação de demandas sociais em decisões políticas, constituindo um elemento central para a compreensão das variações e dos limites dos regimes democráticos. Ainda assim, entendemos que a análise da democracia não se esgota na observação das regras, das instituições representativas ou dos mecanismos de participação. Para compreender de modo mais amplo a experiência democrática, é necessário considerar também em que medida o regime democrático se traduz em condições efetivas de inclusão, acesso a direitos e redução de assimetrias sociais. É nesse ponto que a dimensão substantiva se torna decisiva.

A democracia se revela, em sua dimensão substantiva, na capacidade de produzir inclusão e efetivar direitos para além de suas formas institucionais. Nessa perspectiva, o foco recai sobre a realização concreta de direitos e sobre a distribuição de recursos, oportunidades e capacidades entre os cidadãos (Sen, 1999; Young, 2000). Mais do que um conjunto de regras, a democracia passa a ser compreendida como um regime que produz condições mínimas de igualdade

política e social. No plano analítico, essa abordagem é importante para este capítulo porque permite examinar em que medida os direitos formalmente reconhecidos se convertem em garantias efetivas e acessíveis, ao mesmo tempo em que torna visíveis desigualdades estruturais que restringem a participação e a capacidade de influência dos indivíduos no processo político. Com isso, a dimensão substantiva permite avaliar não apenas o funcionamento formal da democracia, mas também seus efeitos em termos de inclusão e igualdade.

Entretanto, essa dimensão não substitui as demais. A ampliação de direitos sociais pode ocorrer em contextos nos quais há restrições à competição política ou à participação, o que mostra que a presença de resultados distributivos não implica, necessariamente, a existência de um regime plenamente democrático. Por isso, sua relevância analítica reside justamente na articulação com as dimensões procedimental, representativa e participativa, permitindo observar as tensões entre regras, mediação, participação e inclusão.

As dimensões da democracia apresentadas aqui não constituem um conjunto homogêneo nem evoluem, necessariamente, de forma simultânea. Ao contrário, desenvolvem-se de maneira desigual, combinando-se de formas distintas em contextos históricos específicos. Assim podemos compreender a democracia como um arranjo variável, no qual diferentes componentes podem avançar, estagnar ou regredir de forma independente. A existência de eleições competitivas, por exemplo, não assegura a efetividade da representação, assim como a ampliação da participação não implica necessariamente a realização de condições substantivas de igualdade. A análise da democracia exige, portanto, considerar simultaneamente essas dimensões e as possíveis dissociações entre elas.

Por isso, mais do que um esquema classificatório, essas dimensões interessam aqui como instrumentos de leitura histórica. É a partir delas que se torna possível examinar como a democracia, no caso brasileiro, se manifesta de forma não linear, combinando momentos de ampliação institucional com limites persistentes à representação, à participação e à efetivação de direitos.

Para fins de sistematização, o Quadro 1 apresenta as dimensões analíticas utilizadas no capítulo e os principais indicadores históricos por meio dos quais elas serão observadas.

Quadro 1: Dimensões analíticas da democracia

Dimensão	Foco analítico	Indicadores históricos observados
Procedimental	Regras da competição política	Existência de eleições regulares, pluralismo partidário, alternância de poder e possibilidade de oposição
Representativa	Mediação entre sociedade e Estado	Funcionamento de partidos, parlamentos e mecanismos institucionais de agregação de interesses
Participativa	Inserção direta ou ampliada da sociedade no processo político	Atuação de movimentos sociais, sindicatos, conselhos, conferências, orçamento participativo e outras formas de participação
Substantiva	Efetividade de direitos e inclusão social	Acesso real a direitos civis, políticos e sociais; redução ou persistência de desigualdades; capacidade de inclusão cidadã

Fonte: elaborado pelos autores.

Com base nesse quadro analítico, a trajetória da democracia no Brasil pode ser analisada de forma historicamente situada, observando como esses diferentes componentes se combinaram, se limitaram ou se dissociaram ao longo do tempo.

2 Transformações e rupturas da democracia no Brasil

Com base na caracterização do fenômeno democrático apresentada no item anterior, esta seção analisa a trajetória da democracia no Brasil, buscando compreender como os diferentes componentes do regime se manifestam em cada conjuntura histórica. Para isso, a periodização adotada distingue cinco momentos principais, nos quais se observam configurações específicas dessas dimensões da democracia: a modernização autoritária (1930-1945), a experiência de democracia representativa (1945-1964), a ruptura autoritária do regime militar (1964-1985), a redemocratização e expansão democrática (1985-2013) e o período recente de instabilidade, polarização e erosão democrática (2013-2022).

2.1 A modernização autoritária (1930-1945)

O primeiro período a ser analisado corresponde à formação de uma nova ordem política e institucional, fortemente marcada pela centralização estatal e pela ausência de mecanismos democráticos efetivos. Essa configuração emerge em um contexto de crise da ordem oligárquica da Primeira República, cuja estabilidade dependia da articulação entre poder político regional e a centralidade da economia cafeeira.

A crise econômica mundial de 1929 e a superprodução de café comprometeram a base material desse arranjo ao provocar a queda dos preços internacionais e dificultar a sustentação das políticas de valorização do produto. Isso impactou a organização social da Primeira República, sustentada pela predominância do poder econômico e político de São Paulo e Minas Gerais na condução da política nacional. A desarticulação da configuração oligárquica de poder abriu espaço para uma centralização política² conduzida pelo Estado, com a concentração, no nível federal, de capacidades decisórias antes distribuídas entre as oligarquias regionais. Com isso, o governo central passa a dispor de meios mais amplos para coordenar a vida econômica e social em escala nacional. A ampliação dessas capacidades, entretanto, não se articula à criação de mecanismos democráticos equivalentes, de modo que o fortalecimento do Estado ocorre sem a correspondente expansão da participação política e da competição democrática eleitoral.

A consolidação da nova configuração de poder esteve associada à redução progressiva das condições de competição política, na medida em que os mecanismos institucionais que estruturavam a disputa pelo poder foram sendo esvaziados ao longo da década de 1930 (Fausto, 2006; Gomes, 2005). A dissolução das instâncias legislativas e a substituição de governadores por interventores federais deslocaram o eixo decisório para o Executivo, ao mesmo tempo em que a limitação da atividade partidária e do dissenso restringiu a atuação de forças políticas autônomas. Com a instauração do Estado Novo, em 1937, a ordem autoritária em formação ganhou uma forma institucional mais definida. A Constituição de 1937 estabeleceu as bases jurídicas para a ditadura no período, ao concentrar poder no Executivo e restringir direitos políticos.

Nesse processo, a restrição da competição política consolida um padrão institucional autoritário, no qual a disputa pelo poder é substituída por mecanismos de controle e centralização. Paralelamente, o Estado promove a incorporação social voltada sobretudo aos trabalhadores urbanos, por meio de uma estrutura institucional que articula legislação trabalhista e formas corporativas sob mediação estatal. A partir desse arranjo, estabelece-se uma forma específica

² Por centralização política e administrativa entendem-se, aqui, os mecanismos por meio dos quais capacidades decisórias antes distribuídas entre elites e governos estaduais foram progressivamente concentradas no nível federal, o que se expressou na substituição dos governadores por interventores nomeados pelo Executivo central, na limitação da autonomia estadual em matéria financeira e coercitiva, na federalização de decisões econômicas estratégicas, como a política do café, no fortalecimento do controle sobre a burocracia pública e, por fim, na ampliação dos poderes do Executivo, especialmente após a Constituição de 1937 (Fausto, 2006).

de vínculo político entre Estado e trabalhadores, na qual a inclusão ocorre por canais regulados e supervisionados, o que delimita simultaneamente os alcances da participação e da representação social (Gomes, 2005).

Constitui-se, desse modo, uma configuração em que coexistem inclusão social limitada e exclusão política, marcada pela ausência de competição política, pela limitação do pluralismo e pelo esvaziamento das formas de representação e participação. O período revela, desse modo, uma dissociação entre as dimensões da democracia (regras de competição eleitoral, mediação institucional, formas de participação e efetividade de direitos sociais) cujos efeitos condicionam a trajetória posterior da democracia brasileira.

2.2 A experiência de democracia representativa (1945-1964)

O período se inicia com o fim do Estado Novo e a deposição de Vargas, em 1945, que reabrem a competição política e restabelecem as bases institucionais da representação política. Ocorre a reorganização do sistema político, com a retomada de eleições competitivas, a atuação partidária e o restabelecimento de direitos civis e políticos, redefinindo o funcionamento da ordem política em bases democráticas³. Um elemento central dessa nova configuração foi a consolidação do sistema partidário, com partidos como PSD, UDN e PTB estruturando a competição política e a mediação de interesses (Fausto, 2006). A representação passa a operar por meio desses partidos, que articulam demandas sociais no interior das instituições⁴.

Essa configuração institucional marca um período com eleições regulares, atuação de partidos nacionais e preservação de liberdades políticas e estabelece uma democracia em sentido procedimental, já que o sistema político passa a operar segundo regras institucionais que organizam a disputa da representação na cena política.

Apesar da institucionalização de direitos políticos e da ampliação dos mecanismos formais de participação, a dimensão substantiva da democracia permaneceu limitada. As desigualdades sociais não foram significativamente reduzidas, tampouco houve universalização de direitos sociais na nova ordem democrática.

³ A Constituição de 1946 deu forma institucional à nova ordem ao consolidar mecanismos formais de representação e participação democrática, em contraste com a Constituição de 1937, que concentrava poderes no Executivo e restringia a competição política.

⁴ Como explica o autor, após cerca de dez anos de funcionamento (por volta de 1955), os partidos tinham “assentado suas feições”, deixando de ser meros agrupamentos provisórios para se tornarem agremiações com identidades mais claras (Fausto, 2006, p. 424).

Como indica Carvalho, a cidadania brasileira desenvolveu-se de forma desigual, com diferentes níveis de acesso a direitos coexistindo no interior da mesma ordem política (Carvalho, 2002). Desse modo, a democracia instituída após 1945 ampliou a inclusão no plano formal, mas não alterou de maneira decisiva as bases sociais da desigualdade, o que restringiu a sua profundidade e seu alcance efetivo.

A persistência dessas limitações ajuda a compreender por que a institucionalização democrática do período conviveu com crescente instabilidade política. Nessa conjuntura, a dinâmica institucional revela fragilidades recorrentes, expressas, entre outros aspectos, na interrupção de mandatos presidenciais (Avritzer, 2018, p. 284). Além disso, a condição recorrente de presidentes minoritários no Congresso dificultava, de modo geral, a formação de maiorias estáveis ao longo da experiência democrática no período, gerando impasses institucionais e imobilismo político (Mainwaring, 2022). Esse padrão se aprofunda no governo Goulart, marcado por isolamento político e por fragilidade da base parlamentar. A instabilidade não se reduz, portanto, a fatores conjunturais, mas está associada à própria configuração institucional do regime, caracterizada pela combinação entre presidencialismo, fragmentação partidária e baixa disciplina partidária (Mainwaring, 2022). Em perspectiva histórica mais ampla, a ruptura de 1964⁵ insere-se em uma trajetória não linear da política brasileira, marcada por avanços, retrocessos e interrupções (Carvalho, 2002).

Em síntese, o período constitui, assim, uma configuração em que as dimensões procedimental e representativa se institucionalizam por meio de eleições regulares, funcionamento partidário e organização da competição política. A participação, ainda que ampliada, permanece estruturada por formas de mediação que limitam a atuação autônoma dos atores sociais. A dimensão substantiva, por sua vez, é marcada pela persistência de desigualdades econômicas e pela não universalização de direitos. Nessa configuração, a institucionalização da competição e da representação não se traduz em ampliação equivalente da participação autônoma nem em efetividade substantiva de direitos, o que evidencia

⁵ O golpe de 1964 resultou da convergência entre crise política interna, conflitos sociais e articulação entre setores civis e militares contrários ao governo Goulart. O contexto foi marcado pela polarização em torno das reformas de base, pelo agravamento da crise econômica e pela crescente mobilização social, ao mesmo tempo em que setores empresariais, parte da classe média, lideranças políticas conservadoras e segmentos das Forças Armadas passaram a questionar a ordem institucional vigente. Como mostram Fico e Skidmore, a ruptura não decorreu de um único fator, mas de um processo de deslegitimação do governo e de coordenação entre atores civis e militares, que culminou na deposição de Goulart e na instauração de um regime autoritário (Fico, 2004; Skidmore, 1988).

uma articulação desigual entre as dimensões da democracia (procedimental, representativa, participativa e substantiva) e ajuda a compreender as fragilidades que antecedem a ruptura de 1964.

2.3 A ruptura autoritária do regime militar (1964-1985)

É nesse contexto de fragilidade institucional e aprofundamento dos conflitos políticos que se produz a ruptura de 1964, responsável por interromper a experiência democrática iniciada em 1945 e reorganizar o sistema político brasileiro sob bases autoritárias.

Esta forma de ruptura democrática, diferentemente de intervenções militares anteriores, não foi uma ação transitória com o objetivo de devolver prontamente o poder aos civis, mas se constituiu como forma de reorganizar a ordem política sob comando militar (Skidmore, 1988). A partir desse momento, o regime ditatorial reivindica para si a própria fonte de legitimidade, subordinando as instituições existentes e redefinindo o seu funcionamento por meio de mecanismos excepcionais, como os Atos Institucionais⁶. Ainda que algumas instituições formais como eleições e partidos políticos sejam mantidas, elas passam a funcionar sob restrições que impedem a competição política. O regime, assim, não elimina por completo a institucionalidade, mas a preserva em condições que esvaziam seu conteúdo democrático (Skidmore, 1988).

A consolidação desse arranjo envolve a construção de um aparato repressivo como componente constitutivo da base do regime desde seus primeiros momentos de atuação (Fico, 2004). A repressão se organiza de forma sistemática, incluindo práticas como tortura e eliminação de opositores, que passam a operar como instrumentos autorizados de controle. A restrição das liberdades civis e o controle da expressão pública reduzem drasticamente os espaços de dissenso, restringindo a organização autônoma de atores sociais e a capacidade de contestação política e convertendo a vida política em um campo submetido à coerção.

Ao mesmo tempo, o período ditatorial promoveu transformações institucionais relevantes, especialmente no fortalecimento das capacidades estatais e na

⁶ Os Atos Institucionais formaram o núcleo jurídico da ditadura, ampliando os poderes do Executivo e subordinando as instituições ao comando militar. Entre os principais, destacam-se o AI-1 (1964), que permitiu cassações e suspensões de direitos políticos; o AI-2 (1965), que extinguiu a eleição direta para presidente, dissolveu os partidos e instituiu o bipartidarismo; o AI-3 (1966), que tornou indiretas as eleições para governadores; o AI-4 (1966), que viabilizou a Constituição de 1967; e o AI-5 (1968), que radicalizou o regime ao fechar o Congresso, suspender o habeas corpus para crimes políticos e ampliar os instrumentos de exceção.

ampliação da intervenção econômica e administrativa. Esse fortalecimento das capacidades estatais contrasta com a restrição aos direitos civis e políticos, o que mostra que, no caso brasileiro, o fortalecimento do aparato estatal pode ocorrer de forma dissociada da democratização do regime. Esse arranjo, contudo, não se mantém sem tensões, abrindo espaço, a partir da década de 1970, para um processo de distensão controlada.

A partir da segunda metade da década de 1970, inicia-se um processo de abertura política conduzido pelo próprio regime, que procura controlar seu ritmo e seus limites (Carvalho, 2002; Skidmore, 1988)⁷. A transição ocorre de forma gradual e negociada, sem ruptura abrupta com a ordem autoritária anterior, o que permite a preservação de parte de suas estruturas institucionais e dos padrões de relação entre Estado e sociedade estabelecidos ao longo do regime.

O período conforma, portanto, uma ordem política em que a dimensão procedimental subsiste apenas de modo residual e esvaziada pelos mecanismos de exceção que restringem a competição política e inviabilizam a alternância de poder. A representação, embora preservada em parte de suas formas institucionais, passa a operar sob controle estrito e com autonomia reduzida, enquanto a participação política é contida pela repressão sistemática e pela limitação da auto-organização dos atores sociais. Ao mesmo tempo, a ampliação das capacidades estatais e de determinadas políticas sociais não se converte em democratização do regime, mas convive com a negação de direitos civis e políticos. O resultado é uma configuração em que as dimensões da democracia se articulam de maneira desigual e dissociada, produzindo legados institucionais e políticos que condicionam os termos e os limites da redemocratização posterior. Nesse sentido, a experiência autoritária não apenas interrompe a trajetória democrática anterior, mas também condiciona os termos de sua retomada, configurando uma transição na qual elementos autoritários persistem no interior da nova ordem democrática.

2.4 A redemocratização e expansão democrática (1985-2013)

A redemocratização iniciada em 1985 restabelece as bases institucionais da democracia no Brasil ao reintroduzir eleições competitivas, ampliar liberdades civis e reorganizar o sistema político em moldes democráticos. Essa realidade se

⁷ Para Carvalho, a abertura promovida por Geisel também respondia a uma crise interna do próprio regime: a autonomização dos aparelhos de repressão havia criado, no interior das Forças Armadas, um núcleo que ameaçava a hierarquia militar e dificultava o controle político do alto comando (Carvalho, 2002, p. 171-173).

consolida com a Constituição de 1988⁸, que amplia o escopo dos direitos e redefine a relação entre Estado e sociedade ao incorporar demandas historicamente excluídas e instituir mecanismos voltados à participação e à cidadania (Carvalho, 2002). A partir desse momento, a democracia brasileira passa a operar sobre uma base institucional mais estável e formalmente inclusiva, sustentada por eleições regulares, ampliação das garantias constitucionais e reconhecimento de novos direitos, o que a distingue das experiências anteriores, embora essa ampliação jurídico-institucional não elimine as desigualdades no acesso efetivo à cidadania.

A consolidação dessa ordem ocorre em um arranjo institucional marcado pelo presidencialismo de coalizão, no qual a governabilidade depende da articulação entre Executivo e Legislativo (Figueiredo; Limongi, 1999). Diferentemente do período democrático anterior, esse modelo apresenta capacidade de coordenação institucional, permitindo a formação de maiorias e a produção de decisões no interior do Congresso. Essa dinâmica contribui para a estabilidade do regime, mas também reforça a centralidade do Executivo e das negociações partidárias na definição da agenda política, redefinindo as formas de funcionamento da democracia representativa.

Além disso, observa-se uma expansão significativa da participação política, que ultrapassa o plano eleitoral e se materializa na criação de instituições participativas. Nessa direção, o Brasil desenvolve mecanismos inovadores, como conselhos gestores, conferências e experiências de orçamento participativo, que ampliam os canais de envolvimento da sociedade civil no processo decisório (Avritzer, 2011). Esses arranjos, por sua vez, não operam de forma isolada, mas passam a funcionar em conexão com instâncias formais de decisão, fazendo com que parte das demandas sociais entre nos canais institucionais do Estado (Wampler, 2015). A participação, assim, se amplia no interior das instituições, embora continue condicionada pelas estruturas políticas e pela distribuição desigual de poder, que limitam seu alcance efetivo.

No plano da cidadania, a redemocratização é acompanhada pela ampliação de direitos sociais, mas esse processo se desenvolve de forma desigual. A Constituição de 1988 e a nova ordem democrática ampliam garantias e reconhecem direitos, porém isso não significa que diferentes grupos sociais passem a acessá-los nas mesmas condições. A distância entre o direito formalmente assegurado e sua realização concreta permanece como um traço constitutivo da cidadania brasileira, seja pelo acesso desigual a políticas públicas, seja pela permanência de

⁸ A inovação da Constituição de 1988 não se limita à ampliação formal de direitos, mas envolve também a criação de uma arquitetura institucional mais permeável à participação social, por meio de instrumentos de democracia direta e de espaços participativos em políticas públicas.

barreiras sociais e institucionais que limitam o exercício efetivo desses direitos (Holston, 2008). Em razão disso, a ampliação institucional da democracia não se converte, naquele período, em inclusão social plena. A articulação simultânea dessas transformações produz tensões internas ao regime político. A expansão das instituições participativas convive com a centralidade das estruturas representativas, gerando conflitos entre diferentes formas de mediação política.

O período pós-1985 é marcado pela reconstrução das instituições democráticas e pela ampliação da participação e da cidadania. É justamente nesse quadro que as diferentes dimensões da democracia passam a se articular de modo mais estável do que nas fases anteriores, ainda que essa articulação permaneça atravessada por limites e assimetrias.

Isso se expressa, em primeiro lugar, na representação, com a regularidade das eleições, a continuidade do funcionamento institucional e a maior capacidade de coordenação política, que tornam a disputa pelo poder mais previsível e menos vulnerável às rupturas que marcaram outros momentos da trajetória brasileira. Ao mesmo tempo, a participação se amplia com a criação de canais institucionais de envolvimento social, permitindo maior inserção da sociedade civil em espaços de interlocução e decisão. Já a cidadania substantiva apresenta avanços na ampliação de direitos e no reconhecimento formal da cidadania, sem que isso elimine as desigualdades sociais nem assegure que esses direitos sejam vividos de forma equivalente pelos diferentes grupos da população.

O ponto central do período, portanto, está em uma maior articulação nas dimensões da democracia, ainda que seu exercício continue sob tensões que separam inclusão formal e igualdade substantiva.

2.5 Instabilidade, polarização e erosão democrática (2013-2022)

O período aqui analisado marca uma inflexão na trajetória recente da democracia brasileira. A partir de 2013, tensões que vinham se acumulando passam a se concentrar de forma mais aberta. A crise das instituições representativas se aprofunda, a participação política se reconfigura e o regime passa a apresentar sinais mais claros de desgaste. O que antes aparecia de forma mais dispersa passa a incidir de forma mais direta sobre o conflito político no país.

As manifestações de 2013 condensam esse deslocamento ao expor o distanciamento entre instituições políticas e demandas sociais⁹, bem como os limi-

⁹ As manifestações de junho de 2013 foram uma onda de protestos iniciada em São Paulo contra o aumento das tarifas de transporte público, impulsionada inicialmente pelo Movimento Passe

tes do sistema representativo para mediar conflitos e expectativas. Nessa direção, esse ciclo de protestos explicita uma crise de representação e inaugura uma nova dinâmica de contestação política, na qual as instituições tradicionais passam a ser crescentemente questionadas (Avritzer, 2018).

A partir desse momento, os padrões de participação se transformam, com a ampliação de formas de mobilização que se desenvolvem fora dos canais institucionais. A ação política desloca-se parcialmente para arenas não institucionalizadas e assume um caráter mais fragmentado e conflitivo, marcado pela diversidade de atores e agendas (Avritzer, 2018). Esse movimento rompe a articulação relativamente estável entre participação e instituições que caracterizava o período anterior e favorece formas de engajamento mais difusas, com menor capacidade de integração ao sistema político. Ao mesmo tempo, a contestação política se intensifica e passa a estruturar de modo crescente a competição eleitoral e o debate público.

O aumento da polarização e a deterioração da confiança nas instituições democráticas comprometem a capacidade de coordenação política e enfraquecem os mecanismos tradicionais de mediação (Mainwaring, 2022). Com isso, a luta política assume um caráter mais aberto e intenso, reduzindo ainda mais o espaço para consensos públicos. Esse quadro se vincula a um processo de deterioração democrática, no qual as instituições formais permanecem em funcionamento, mas perdem progressivamente capacidade de controlar o conflito político. Como explicam Levitsky e Ziblatt (2018), democracias contemporâneas podem declinar de forma gradual, por meio de mudanças incrementais que corroem as suas bases institucionais sem ruptura abrupta. É nesse sentido que o retrocesso democrático tende a ocorrer por mecanismos internos ao próprio regime, sem necessariamente implicar sua substituição por um regime abertamente autoritário (Bermeo, 2016). No caso brasileiro, esse processo se manifesta em conflitos recorrentes entre poderes executivo, judiciário e legislativo, no questionamento das regras democráticas e em ataques a instituições. Apesar desse processo de deterioração, a democracia brasileira ainda preserva, até o momento presente, condições de subsistência. As eleições seguem ocorrendo regularmente e parte das instituições mantém seu funcionamento, embora sob tensão crescente. O período é, assim, marcado pela coexistência entre crise e continuidade democrática: a estabilidade institucional não desaparece, mas convive com sinais persistentes de enfraquecimento (Mainwaring, 2022). Não se trata, portanto, de colapso democrático, mas de uma deterioração parcial e desigual do regime.

Livre e depois ampliada para diversas cidades do país. Ao longo de várias semanas, reuniram grupos heterogêneos e passaram a incorporar pautas mais amplas, como críticas aos serviços públicos, aos gastos com a Copa do Mundo, à corrupção e ao sistema político.

Constitui-se, assim, uma configuração em que a democracia preserva sua forma procedimental, mas aprofunda a crise da representação e a reconfiguração da participação. O fato de se manterem as eleições periódicas e a preservação da institucionalidade do Estado não resulta, na prática, na manutenção da capacidade de mediação política ou no apaziguamento dos conflitos político-ideológicos. Ao mesmo tempo, nesse período, ganham espaço formas de engajamento menos institucionalizadas e mais fragmentadas, enquanto a divisão política se amplia e compromete o controle do Estado sobre grupos de pressão na sociedade. A dimensão substantiva, por sua vez, permanece limitada pelas desigualdades socioeconômicas e pela efetivação desigual dos direitos. O traço mais característico do período está, portanto, no descompasso entre a continuidade formal da democracia e o enfraquecimento de seu funcionamento concreto.

2.6 Recomposição institucional e mobilização política (2022-2026)

Após as eleições de 2022, inicia-se um movimento de recomposição das instituições democráticas e de reordenamento das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário¹⁰. Esse período, contudo, desenvolve-se em um contexto ainda marcado pela forte divisão política e ideológica herdada do ciclo anterior, bem como pela permanência de redes de mobilização de grupos de extrema-direita (Rocha, 2021). A fragilidade dessa recomposição inicial torna-se evidente no pós-eleição, quando a recusa em aceitar o resultado das urnas por parte dos derrotados desemboca nos ataques de 8 de janeiro de 2023¹¹. É nessa realidade que a recomposição institucional e a polarização política passam a coexistir (Miguel, 2026) e a condicionar os desdobramentos da democracia no novo ciclo eleitoral.

Quanto à dimensão democrática representativa, este período se desenvolve sobre um sistema político já enfraquecido, marcado pela perda de força dos partidos, pela fragmentação das alianças e pela baixa previsibilidade da atuação do Congresso Nacional. Esse processo antecede a ascensão da extrema-direita no país e ajuda a compreender a crise de mediação dos partidos antes mesmo da vitória de Jair Bolsonaro, em 2018 (Borges, 2021). Depois de 2022, embora algumas dessas

¹⁰ Por se tratar de um período recente, sua análise permanece menos estabilizada do que a dos recortes anteriores. Por isso, esta seção enfatiza os aspectos que se apresentam com maior clareza no presente, sobretudo a reorganização institucional, a polarização política e a dimensão participativa.

¹¹ Trata-se da invasão e depredação das sedes dos Três Poderes, em Brasília, em 8 de janeiro de 2023, por apoiadores de Jair Bolsonaro, inconformados com o resultado das eleições de 2022, episódio que expôs a permanência da mobilização antidemocrática no pós-eleição.

dinâmicas se preservem, o sistema passa a funcionar através de uma correlação de forças distinta: por um lado, o Congresso amplia seu poder de veto e de formulação, sobretudo por meio do controle orçamentário; por outro, o Supremo Tribunal Federal preserva posição central na contenção de ameaças autoritárias e na regulação do conflito institucional¹². Com isso, as instituições do regime se recompõem, mas a capacidade de implementar políticas de governo passa a ser mais fragmentada, mais judicializada pelos demais poderes e menos centradas no Executivo (Couto; Arantes; Abrucio, 2025). Esse contexto também abre espaço para formas de participação política cada vez mais intensificadas por ações coordenadas de larga escala, sobretudo da extrema-direita, por meio das redes sociais.

É nesse sentido que a dimensão participativa revela a tensão mais evidente do novo período. Essa dinâmica, porém, não começa em 2022. A reorganização da denominada nova direita brasileira antecede a chegada de Bolsonaro ao Planalto, em 2018. Conforme explica Rocha (2021), ela se estrutura em torno de um ativismo que passa a ocupar redes e ruas, articulando circulação ideológica, radicalismo de mercado, conservadorismo moral e combate ao que identifica como “hegemonia cultural esquerdista”. O bolsonarismo aprofunda essa dinâmica e segue atuando de forma incisiva também após 2022. Mesmo com a derrota na disputa pelo Executivo, a extrema-direita preserva bases sociais ativas, canais próprios de comunicação e capacidade contínua de agitação pública (Rocha, 2021; Couto, 2023). Parte importante dessa continuidade se realiza no ambiente digital, que se consolida como espaço privilegiado de circulação, coordenação e mobilização.

Por essas razões, o pós-2022 se caracteriza por uma intensificação da participação política no país. O que se observa é que essa participação passa a ser mediada com mais força por redes digitais, grupos de mensagem e circulação de conteúdos políticos. Isso sugere que a participação política recente se expande em um ecossistema de comunicação caracterizado por baixa verificabilidade pública, forte segmentação informacional e circulação de conteúdos com pouca contestação (Rossini; Mont’Alverne; Kalogeropoulos, 2023)¹³.

¹² Exemplo dessa atuação do Judiciário também se expressa na responsabilização dos envolvidos nos atos de 8 de janeiro, o que reforça a dimensão repressiva da resposta institucional à tentativa de desestabilização da ordem democrática.

¹³ A pesquisa realizada por Rossini, Mont’Alverne e Kalogeropoulos (2023) evidencia que a adesão à desinformação eleitoral está associada a posicionamentos mais à direita, à menor confiança em instituições democráticas e ao consumo de informação política em grupos de aplicativos de mensagem. O estudo mostra ainda que a participação em grupos políticos no WhatsApp apareceu como o fator mais fortemente relacionado à crença em conteúdos falsos sobre a eleição.

Esse padrão aparece também no trabalho das agências de checagem durante o segundo turno das eleições de 2022. As informações falsas verificadas circularam majoritariamente a partir de fontes anônimas, atingiram com frequência o candidato Lula, o Tribunal Eleitoral e a imprensa, além de favorecerem de modo desproporcional o então presidente Bolsonaro (Cazzamatta; Santos, 2023)¹⁴. A defesa da integridade eleitoral exigiu uma articulação mais ampla, envolvendo não apenas instituições formais, mas também agências de checagem, pesquisadores e setores organizados da sociedade civil (Alves *et al.*, 2023). Essa atuação articulada, conduzida sob liderança da Justiça Eleitoral, mostrou que a desinformação passou a incidir diretamente sobre o processo eleitoral e sobre a própria disputa democrática. A comunicação digital, nesse contexto, amplia e acelera a participação política, mas também a torna mais exposta à desinformação em escala. Isso altera as formas de participação e aprofunda a desconfiança nas instituições, com efeitos diretos sobre a legitimidade do processo representativo.

No que se observa quanto à dimensão substantiva da democracia (relativa à efetividade dos direitos, à redução das desigualdades e à ampliação da cidadania), não é possível ainda verificar uma configuração definida. Isso porque o que se identifica com mais nitidez no período é que a reorganização institucional e a contenção da ruptura não se convertem automaticamente em enfrentamento das desigualdades estruturais, nem em ampliação homogênea do acesso a direitos. Nesse contexto, as dimensões procedimental e participativa da democracia, isto é, a organização da disputa eleitoral e as formas de intervenção social no Estado, tornam-se mais visíveis do que avanços substantivos já consolidados.

Nesse contexto, o conflito deixa de aparecer como ameaça imediata de ruptura institucional e passa a se organizar em torno da disputa pela representação política e da mobilização social de repertórios da nova direita (Rocha, 2021; Couto, 2023) e, sobretudo, dos circuitos digitais de participação e desinformação que alimentam a contestação da legitimidade democrática (Rossini; Mont'Alverne; Kalogeropoulos, 2023; Fuks; Casalecchi, 2025). No início de 2026, esse quadro permanece em aberto. A democracia segue ocupando lugar central na disputa eleitoral recente, mas o novo ciclo se inicia sem pacificação da cena política e com a intensificação da mobilização das forças que sustentam o conflito político em curso. Nesse contexto, a eleição de 2026 se anuncia em um quadro no qual disputa informacional e questionamento da legitimidade institucional permanecem fortemente articulados.

¹⁴ Cazzamatta e Santos (2023) mostram que, no segundo turno de 2022, 86,4% das falsidades verificadas partiram de fontes anônimas; 77,4% beneficiavam Bolsonaro, enquanto 12% favoreciam Lula e o PT.

A trajetória da democracia no Brasil pode ser compreendida como uma sucessão de configurações históricas distintas, nas quais as dimensões procedimental, representativa, participativa e substantiva se combinam de modo desigual. O Quadro 2 sintetiza essas configurações, indicando como cada dimensão predominou, foi limitada ou se reconfigurou em cada período.

Quadro 2: Configurações históricas das dimensões da democracia no Brasil

Configuração histórica	Dimensão procedimental	Dimensão representativa	Dimensão participativa	Dimensão substantiva
Modernização autoritária (1930-1945)	Competição eleitoral restrita ou suspensa	Representação política esvaziada pela centralização estatal	Participação social regulada pelo Estado	Inclusão social seletiva, sobretudo trabalhista
Democracia representativa instável (1945-1964)	Eleições e partidos institucionalizados	Representação partidária em funcionamento, mas instável	Participação mediada por partidos e sindicatos	Direitos ampliados formalmente, mas com forte desigualdade social
Regime autoritário (1964-1985)	Competição política controlada e excepcionalizada	Instituições representativas subordinadas ao regime	Participação reprimida e dissenso criminalizado	Expansão estatal sem garantia de direitos civis e políticos
Redemocratização e expansão democrática (1985-2013)	Eleições regulares e competição restabelecida	Representação estabilizada pelo arranjo institucional pós-1988	Participação ampliada por conselhos, conferências e orçamento participativo	Direitos ampliados, mas acesso desigual à cidadania
Crise e erosão democrática (2013-2022)	Eleições preservadas formalmente	Representação deslegitimada e sob crise de confiança	Participação reconfigurada, fragmentada e polarizada	Direitos e inclusão limitados por desigualdades persistentes
Recomposição institucional/conflito (2022-2026)	Regras eleitorais preservadas e reação institucional à ruptura	Representação tensionada por nova distribuição de poder entre os poderes	Participação intensificada, digitalizada e marcada por desinformação	Ainda pouco definida

Fonte: quadro elaborado pelos autores.

Com base nessa síntese comparativa, é possível retomar o argumento central do capítulo e explicitar o sentido mais amplo da trajetória democrática brasileira.

Considerações finais

A análise da trajetória da democracia no Brasil entre 1930 e 2026 demonstra que seu desenvolvimento ocorre de forma não linear, marcado por avanços institucionais, rupturas e momentos de regressão. Ao longo do capítulo, mostrou-se que a consolidação de mecanismos formais – como eleições, partidos e garantias legais – não foi suficiente para assegurar a estabilidade democrática nem a articulação consistente entre suas diferentes dimensões. A experiência brasileira revela, assim, um percurso irregular, no qual momentos de institucionalização convivem com limites profundos à participação política e à efetivação de direitos. Por isso, a democracia no Brasil não pode ser compreendida como processo cumulativo e progressivo, mas como trajetória atravessada por descontinuidades e recomposições.

A comparação entre os diferentes períodos históricos reforça esse padrão. Entre 1930 e 1945, consolida-se um Estado centralizado sem democracia política efetiva, ainda que acompanhado por formas controladas de integração social, sobretudo por meio de vínculos regulados entre Estado e trabalhadores urbanos. Entre 1945 e 1964, há institucionalização democrática formal, com eleições e partidos, mas sob fragilidades persistentes na representação e na participação. O regime instaurado em 1964 interrompe essa trajetória, suprimindo dimensões centrais da democracia ao mesmo tempo em que preserva e amplia capacidades de intervenção do Estado na economia e no controle social. Já entre 1985 e 2013, observa-se a fase de maior articulação entre dimensões democráticas, com avanços institucionais, ampliação da participação e expansão desigual de direitos. Entre 2013 e 2022, por sua vez, emerge um processo de deterioração democrática marcado pela crise da representação, pela reconfiguração da participação e pelo enfraquecimento da qualidade institucional, sem ruptura formal do regime político. O período posterior a 2022 acrescenta outro elemento a esse percurso: a combinação entre reação institucional à ameaça de ruptura democrática e intensificação do conflito político em formas participativas cada vez mais mediadas por plataformas digitais e estratégias de desinformação.

A partir dessa trajetória, o argumento central do capítulo é que a democracia no Brasil se estrutura como um processo multidimensional, no qual suas diferentes dimensões – procedimental, representativa, participativa e substantiva – não se desenvolvem de forma simultânea nem convergente. Ao contrário, o que predomina é a dissociação entre essas dimensões, permitindo a coexistência de inclusão social com exclusão política, de institucionalização formal com baixa

participação efetiva e, em determinados contextos, de manutenção institucional com erosão de seu funcionamento. Essa configuração desafia interpretações que tratam a democracia como um bloco unitário ou um modelo “normal” de funcionamento do Estado de Direito e reforça a necessidade de analisá-la a partir de suas variações internas e de suas articulações específicas com estruturas econômicas, políticas e ideológicas, em seus diferentes contextos históricos.

Do ponto de vista teórico, o caso brasileiro sugere limites importantes das abordagens que privilegiam exclusivamente a dimensão procedimental da democracia. A existência de eleições e instituições formais, embora necessária, não é suficiente para caracterizar uma democracia consistente, pois a efetividade do regime depende da articulação entre representação, participação e efetivação de direitos. Além disso, a experiência brasileira indica que processos de democratização podem coexistir com padrões persistentes de desigualdade e exclusão, o que exige uma abordagem analítica capaz de integrar instituições, práticas e condições sociais. A democracia, nesse sentido, deve ser compreendida como fenômeno contingente e relacional, cujos limites, formas de preservação e possibilidades de erosão dependem da maneira concreta como se articulam essas diferentes dimensões na formação histórica.

Em termos analíticos, essa interpretação permite compreender os processos recentes de crise e deterioração democrática não como anomalias isoladas, mas como expressões de padrões históricos recorrentes, o que mostra que a instabilidade democrática no Brasil não é uma exceção, mas traço persistente na sua formação histórica. A fragilidade da representação, a limitação da participação efetiva e a persistência de desigualdades estruturais constituem elementos que atravessam diferentes períodos e ajudam a explicar a vulnerabilidade da democracia brasileira a momentos de instabilidade. Nesse sentido, o período aberto em 2022 é revelador, porque mostra que a contenção institucional da ruptura não conduz automaticamente à pacificação política, à recomposição da legitimidade social do regime ou à superação de seus bloqueios estruturais. A crise recente, portanto, não se encerra; ela assume uma forma distinta, na qual a preservação das regras eleitorais convive com disputa intensa pela própria manutenção da democracia como horizonte nacional.

Por fim, a trajetória da democracia no Brasil mostra que sua consolidação permanece atravessada por desajustes persistentes entre representação, participação e cidadania substantiva. Esses desencontros não constituem um aspecto secundário do regime, mas um traço estrutural de sua formação histórica. No caso brasileiro, a democracia não se expandiu de modo contínuo nem se estabilizou de

forma definitiva: ao contrário, avançou de maneira desigual, conviveu com rupturas, preservou limites duradouros à inclusão política e social e, mais recentemente, passou a combinar recomposição institucional com persistência do conflito. A experiência brasileira indica, assim, que a democracia não opera como forma plenamente assegurada, mas como arranjo historicamente contingente, cuja estabilidade não depende apenas dos arranjos institucionais, mas da maneira como se articulam conflitos políticos e bases estruturais de sustentação do regime.

Referências

- ALVES, M.; GROHMANN, R.; RECUERO, R.; TAVARES, C. Disinformation and 2022 elections in Brazil: lessons learned from South-to-South context. **INCT em Disputas e Soberanias Informacionais**, [s. l.], 2023.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018**. São Paulo: Todavia, 2018.
- BERMEO, N. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Washington, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORGES, A. The illusion of electoral stability: from party system erosion to right-wing populism in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 3-30, 2021.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CAZZAMATTA, R.; SANTOS, A. Checking verifications during the 2022 Brazilian run-off election: how fact-checking organizations exposed falsehoods and contributed to the accuracy of the public debate. **Journalism**, [s. l.], v. 25, n. 10, p. 1-22, 2023.
- COUTO, C. G. Bolsonaro's Brazil: a democracy under stress. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, e89859, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.89859>
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L. Transformação e resiliência institucional na democracia brasileira (2012-2025): Polity, Politics e Policy em interação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 33, e010, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732433e010>
- DAHL, R. A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. 12. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- FICO, C. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29-60, 2004.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

- FUKS, M.; CASALECCHI, G. A. When democracy divides the electorate: voting in the 2022 Brazilian presidential election. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 19, n. 2, e0003, 2025. DOI: <http://doi.org/10.1590/1981-3821202500020003>
- GOMES, A. C. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- HOLSTON, J. **Insurgent citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- LEVITSKY, S.; ZIBLAT, D. **How democracies die**. New York: Crown, 2018.
- MAINWARING, S. **Democracy in Brazil**: change, continuity, and crisis. New York: Oxford University Press, 2022.
- MEDEIROS, L. B.; BUSNELLO, F. M.; GRANATO, L. Discutindo paradigmas: democracia e Estado na América Latina. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, Guadalajara, n. 22, p. 12-22, 2020a.
- MEDEIROS, L. B.; BUSNELLO, F. M.; GRANATO, L. O estudo do Estado democrático latino-americano: uma perspectiva relacional. **Tla-Melaua, Revista de Ciencias Sociales**, Puebla, n. 48, p. 7-27, 2020b.
- MEDEIROS, L. B.; BUSNELLO, F. M.; GRANATO, L. Estado capitalista e democracia: uma relação de contingência. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, São Gonçalo, v. 16, p. 10-29, 2021.
- MEDEIROS, L. B.; GRANATO, L. Estado e democracia na América Latina: ensaio teórico-crítico. In: XAVIER, L. O.; DOMÍNGUEZ ÁVILA, C.; FONSECA, V. (org.). **A qualidade da democracia no Brasil**: questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Curitiba: CRV, 2019. v. 3. p. 77-90.
- MIGUEL, L. F. Cinquenta anos de crise: o casamento fracassado entre capitalismo e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 127, e127032lm, 2026. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-001032lm/127>
- PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.
- ROCHA, C. **Menos Marx, mais Mises**: o liberalismo e a nova direita no Brasil. São Paulo: Todavia, 2021.
- ROSSINI, P.; MONT'ALVERNE, C.; KALOGEROPOULOS, A. Explaining beliefs in electoral misinformation in the 2022 Brazilian election: the role of ideology, political trust, social media, and messaging apps. **Harvard Kennedy School Misinformation Review**, Cambridge, v. 4, n. 3, 2023.
- SARTORI, G. **The theory of democracy revisited**. Chatham: Chatham House, 1987.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper & Brothers, 1961.
- SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- SKIDMORE, T. E. **The politics of military rule in Brazil, 1964-1985**. New York: Oxford University Press, 1988.
- WAMPLER, B. **Activating democracy in Brazil**: popular participation, social justice, and interlocking institutions. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.
- YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TRAJETÓRIA HISTÓRICA E LIMITES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL NO BRASIL

Leonardo Granato
Guilherme Bratz Uberti

Introdução

Muito se discute nos âmbitos político e intelectual sobre as diferentes formas de superar o atraso do país e de alçá-lo a novos patamares de prosperidade compartilhada, mais próximos aos dos países tidos como centrais, em meio ao desenvolvimento desigual e combinado da economia capitalista mundial, concebido em termos da relação entre centro e periferia. Os diagnósticos dos problemas nacionais e seus receituários são inúmeros e até mesmo antagônicos, mas o objetivo costuma ser sempre o mesmo: trilhar o caminho rumo ao desenvolvimento nacional.

Na legitimação da busca por esse horizonte utópico, é perceptível uma aceitação acrítica da ideia de uma escala de desenvolvimento, em que a meta a ser perseguida é o desenvolvimento dos países de capitalismo avançado. Dessa maneira, determinados processos históricos particulares desses países desenvolvidos são apresentados como possíveis de universalização, acabando por mascarar as contradições que enfrentam os subdesenvolvidos ou periféricos, assim como as determinantes na manutenção de seus lugares na “régua do desenvolvimento”.

Assim, mediante a descontextualização dos processos históricos que deram contorno às etapas de desenvolvimento dos países centrais e que servem como referência aos periféricos, dá-se forma à função ideológica da busca pelo desenvolvimento. A hegemonia dessa ideologia se dá na medida em que tal

estágio superior a ser alcançado pelo país em desenvolvimento é o organizador do debate intelectual e político que nele se produz (Prado, 2020; Cardoso, 2013).

Embora onipresente nos debates relativos às estratégias a serem adotadas, a questão do desenvolvimento nacional está em permanente disputa na sociedade, comportando diferentes e muitas vezes contraditórios projetos para o Brasil. As discussões concentram-se nos elementos referentes ao que se chama “desenvolvimento” e a “como” alcançá-lo.

Para avançar nesse debate, é necessário definir com maior precisão as variáveis envolvidas na conceituação de desenvolvimento. Para tanto, recorreremos à clássica formulação de Celso Furtado ([1964] 2025), para quem o desenvolvimento econômico consiste não só em crescimento econômico, mas também em mudança estrutural, sob a forma de impulso para a melhoria das condições de vida da população e superação da condição externa periférica.

Ao compreender a economia capitalista como um sistema econômico-social, Furtado critica as visões mais restritas que identificam desenvolvimento com mera acumulação, usualmente medida por indicadores como o Produto Interno Bruto, uma vez que o crescimento econômico pode ocorrer sem alterações relevantes na estrutura social, preservando privilégios, desigualdades sociais e subordinação externa. O desenvolvimento, por sua vez, pressupõe um projeto social orientado à transformação dessas condições¹.

No plano interno, o referido autor salienta que as transformações associadas ao crescimento econômico devem ocorrer tanto no sistema de produção quanto no sistema de distribuição de renda. No sistema de produção, as mudanças estruturais referem-se à forma como a economia se organiza para gerar, incorporar e difundir progresso técnico, o que envolve não apenas a disponibilidade de matérias primas, fontes de energia e infraestrutura, mas também a capacidade de produzir bens de maior complexidade e reduzir a dependência externa. Já no sistema de distribuição de renda, dizem respeito à maneira como o produto gerado é apropriado socialmente, influenciando o padrão médio de vida da população e o grau de acesso aos seus benefícios.

¹ Não temos como não remeter, aqui, ao salientado por Cardoso de Mello, em prólogo em homenagem ao próprio Furtado: “três elementos caracterizam a Periferia subdesenvolvida: a natureza dinamicamente dependente do sistema produtivo; a fragilidade monetária e financeira externa; a subordinação político-militar. Esses são os traços determinantes da condição periférica [...]. Pelo prisma social, a Periferia subdesenvolvida se apresenta como uma sociedade marcada pela heterogeneidade. Uma pequena parcela desfruta de padrões de vida próprios do Centro, enquanto a imensa maioria se acha excluída” (Mello, 1997, p. 18).

Por sua vez, no relativo ao plano externo, Furtado chama atenção para uma característica estrutural das economias subdesenvolvidas: a incorporação de tecnologias desenvolvidas em outros contextos. Esse processo tende a ocorrer de forma parcial e desigual, gerando descompassos entre a estrutura produtiva e a estrutura social. Como resultado, a difusão do progresso técnico é limitada, com dificuldades de absorção da força de trabalho em setores de maior produtividade e manutenção de segmentos econômicos pouco dinâmicos.

Além disso, essa forma de inserção tende a restringir a capacidade interna de adaptação e desenvolvimento tecnológico, contribuindo para a persistência da dependência produtiva, financeira e tecnológica. Logo, a concepção furtadiana desperta atenção para a importância de uma inserção internacional competitiva, sob o primado de uma nova visão da soberania nacional.

Para além das disputas sobre o significado de desenvolvimento, há também divergências quanto aos meios para alcançá-lo, que variam conforme o enquadramento intelectual e político adotado. Nesse ponto, a discussão passa pelo papel do Estado na economia, com destaque para o planejamento governamental, como já evidenciado, inclusive, nos próprios debates pioneiros entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin (Teixeira; Maringoni; Gentil, 2010). Retomando Furtado, cabe esclarecer, aqui, que a superação dos obstáculos ao desenvolvimento envolve a introdução de formas de planejamento que vão desde iniciativas mais amplas, voltadas à coordenação e à ampliação da informação dos agentes econômicos nacionais, até intervenções mais diretas, como a alocação de investimento público em setores estratégicos.

Essa distinção de graus e formas de intervenção do planejamento no funcionamento da economia nos permite chegar à segunda dimensão do debate ideológico sobre desenvolvimento, que diz respeito às concepções que dão embasamento aos grandes modelos teóricos, paradigmas e estratégias sobre como desenvolver o país. Nesse sentido, em meio às diversas concepções sobre o papel do Estado na economia, os estudos sobre política econômica brasileira convergem no fato de que o país tem transitado historicamente entre modelos liberais e desenvolvimentistas (Fiori, 2013).

De forma simplificada, abordagens liberais tendem a enfatizar o papel do mercado, a abertura econômica e o controle dos gastos públicos. Já as abordagens desenvolvimentistas atribuem ao Estado um papel mais ativo, especialmente na promoção da industrialização e na superação de gargalos estruturais. Esses paradigmas podem ser compreendidos como polos relativamente estáveis de orientação da ação econômica e suas formulações teóricas variam ao longo do tempo, assumindo

diferentes nuances conforme o contexto intelectual e político. Considerar essas abordagens é fundamental, pois elas influenciam a formação do debate público e, consequentemente, a definição das políticas efetivamente implementadas.

Neste capítulo, partindo da concepção furtadiana de desenvolvimento, apresentamos uma retrospectiva das políticas de desenvolvimento nacional no Brasil, da Era Vargas ao terceiro governo Lula. Ao longo da análise, são destacados os principais elementos que, nos diferentes momentos históricos, atuaram como entraves ou fatores favoráveis à realização de uma transformação estrutural de longo prazo, cujos efeitos continuam a repercutir sobre o nível de desenvolvimento do país até a atualidade. Cabe destacar, também, que a nossa análise enfatiza a dimensão produtiva, sem desconsiderar aspectos relacionados à distribuição de renda, com foco prioritário no plano interno do país.

Do ponto de vista da estruturação do nosso raciocínio, o capítulo parte da identificação dos elementos centrais das políticas de desenvolvimento nacional adotadas no Brasil ao longo de quase um século, com ênfase na dimensão político-institucional, entendida como o conjunto de estratégias efetivamente implementadas pelos governos. Essa análise é realizada em diálogo com o contexto mais amplo em que tais políticas se inserem, considerando as condicionantes do cenário internacional que delimitam as margens de ação de uma economia periférica. Em seguida, as diferentes experiências são examinadas à luz da concepção furtadiana de desenvolvimento, buscando identificar em que medida tais experiências contribuíram para a transformação estrutural da economia brasileira e para a superação de seus entraves históricos. Por fim, o capítulo articula essa trajetória histórica ao período contemporâneo, destacando os limites que ajudam a compreender os dilemas atuais do desenvolvimento brasileiro.

Para a análise, adotamos a seguinte periodização das políticas de desenvolvimento no Brasil: 1930 a 1985; 1985 a 2002; e 2003 até a atualidade. No primeiro período, são também consideradas as transformações ocorridas entre o final do século XIX e a década de 1930. Assim, são abordadas as fases de início e ápice da política desenvolvimentista, sua queda com o ideário neoliberal, bem como o seu retorno sob novas restrições.

Nosso argumento é que a trajetória do desenvolvimento brasileiro é marcada por alternâncias recorrentes entre orientações liberalizantes e desenvolvimentistas, sem que se tenha consolidado um processo sustentado de transformação estrutural. Os períodos de crescimento econômico, ainda que por vezes acompanhados de avanços sociais, mostraram-se episódicos e politicamente instáveis. Como resultado, os entraves históricos ao desenvolvimento têm se reproduzido

ao longo do tempo, ainda que sob diferentes configurações, refletindo tanto conflitos internos quanto as condicionantes da ordem mundial capitalista.

1 De 1930 a 1985: A fundação das instituições desenvolvimentistas

Neste capítulo, tomamos como ponto de partida o período de consolidação do capitalismo no Brasil, particularmente entre as décadas de 1930 e 1960. Esse recorte não desconsidera, entretanto, processos históricos anteriores, cujos efeitos persistem até hoje, como a centralidade das oligarquias agrárias, a especialização na monocultura de exportação, a concentração de terra e o trabalho escravo (Gremaud; Saes; Toneto Júnior, 1997)².

Até os anos 1930, predominava no país uma orientação liberal, baseada na exportação de produtos primários e na limitada intervenção estatal. A crise desse modelo, agravada pela depressão de 1929, abriu espaço para a formulação de um projeto nacional de desenvolvimento centrado na industrialização e na ampliação do papel do Estado na economia.

Nesse contexto, conformou-se um novo arranjo político-institucional, no qual frações do setor agrário se articularam com setores industriais emergentes, impulsionando a expansão de um Estado voltado ao planejamento, ao investimento público e à regulação da economia. Esse movimento ocorreu em paralelo com a reconfiguração da ordem internacional, marcada pela crise do liberalismo clássico e pela difusão de formas mais ativas de intervenção estatal (Bastos; Oliveira, 2021; Bastos, 2012).

No plano ideológico, consolidou-se, entre 1930 e 1964, o pensamento desenvolvimentista, orientado à construção de um capitalismo industrial moderno por meio do planejamento econômico e da intervenção governamental. As divergências internas concentravam-se, sobretudo, no grau de abertura ao capital estrangeiro e nas formas de inserção internacional do país. Em oposição, o (neo)liberalismo defendia uma atuação estatal restrita à garantia do equilíbrio monetário e financeiro, sem oferecer suporte a um projeto ativo de industrialização (Bielschowsky, 2000).

Entre as décadas de 1930 e 1980, o arranjo desenvolvimentista sustentou um período de elevado crescimento econômico e de profunda transformação no sistema

² Do período colonial (1500-1822), destacam-se a monocultura de exportação, que consolidou uma inserção externa primário-exportadora; a grande propriedade rural, associada à concentração fundiária e de renda; e o trabalho escravo, cujas marcas persistem nas desigualdades sociais e raciais. No período imperial e na Primeira República (1822-1930), observa-se a formação inicial do aparato estatal nacional, ainda influenciado por heranças coloniais, e o surgimento de uma industrialização incipiente, impulsionada pela economia cafeeira.

produtivo, marcado pela expansão da indústria e da infraestrutura, que levou o Brasil a alcançar um nível de industrialização sem precedentes na América Latina. No entanto, esse processo revelou limites estruturais significativos na dimensão distributiva: a industrialização ocorreu sem ruptura das estruturas sociais e políticas herdadas, preservando elevados níveis de concentração de renda e poder. Configurou-se, assim, um padrão de desenvolvimento que combinou modernização econômica com permanência de desigualdades sociais e de subordinação externa, condicionando as possibilidades futuras de transformação estrutural (Bastos, 2012).

A partir do final da década de 1960 e sobretudo nos anos 1980, esse modelo passa a se enfraquecer diante da instabilidade econômica e das transformações no cenário internacional. Inicia-se, então, um processo de transição marcado pelo gradual desmonte das instituições desenvolvimentistas e pela ascensão de uma agenda orientada ao reforço dos mecanismos de mercado (Bastos; Oliveira, 2021).

Esse movimento não apenas redefiniu o papel do Estado, como também inaugurou um novo conjunto de restrições à formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento, especialmente no que se refere à autonomia da política econômica em um contexto de crescente integração internacional. Tais tensões, entre capacidade estatal, inserção externa e transformação estrutural, permanecem centrais para a compreensão das limitações do desenvolvimento brasileiro contemporâneo.

1.1 1930 a 1964: Transformação estrutural e limites sociais do desenvolvimentismo

A transição para o desenvolvimentismo no Brasil não pode ser compreendida sem referência ao período anterior, marcado por uma economia primário-exportadora sob hegemonia do café e orientada por princípios liberais, como o equilíbrio orçamentário e a estabilidade cambial (Mello, 1982). A crise internacional de 1929 desorganizou esse arranjo e abriu espaço para a emergência de um novo padrão de intervenção estatal. A chamada Revolução de 1930 no Brasil marcou, nesse sentido, a inflexão decisiva: diante da fragilização das oligarquias agrárias tradicionais, ampliou-se a possibilidade de adoção de uma verdadeira política de desenvolvimento, ou seja, um conjunto de institutos e instituições que, priorizando segmentos ligados ao mercado interno, contribuísssem para a sustentação de renda e a diversificação produtiva, em meio ao quadro de profunda restrição externa e de perda de mercados.

A partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), consolidou-se, ainda que gradativamente, um novo tipo de desenvolvimento capitalista,

voltado à superação do modelo agrário-exportador e à construção de um sistema intervencionista e industrializante que contribuísse para a formação de um mercado interno nacional³. Esse processo se materializou por meio de inovações institucionais relevantes, como a adoção de políticas anticíclicas (incluindo a queima de estoques de café), o abandono do padrão-ouro (que ampliou a margem de atuação do Estado sobre a política monetária) e a ampliação da coordenação estatal, além da reforma tributária de 1934, que contribuiu para a formação de um mercado nacional (Mattos; Junior, 2021).

A política econômica rompeu com práticas anteriores ao mobilizar déficits públicos e emissão monetária para sustentar a demanda, estimulando a produção doméstica e impulsionando uma industrialização inicial ainda concentrada em setores de menor intensidade tecnológica. Paralelamente, o Estado ampliou sua atuação como regulador e produtor, investindo em insumos básicos e estruturando instrumentos de financiamento (Mattos; Junior, 2021).

A dimensão social também se tornou elemento constitutivo desse arranjo, ainda que de maneira limitada e associada à economia. A criação do Ministério do Trabalho e a consolidação da legislação trabalhista contribuíram para a formação de um mercado de trabalho urbano e para a incorporação parcial da população ao processo de industrialização (Draibe, 2004) – incorporação parcial essa que remete ao fato de que nada se fez em relação ao trabalhador rural, garantindo-se a não interferência do Estado nas relações de trabalho no campo.

No pós-guerra, sob o governo Dutra (1946-1950), observa-se uma inflexão parcial em direção a políticas mais liberalizantes, influenciadas pela nova ordem internacional estabelecida em *Bretton Woods*⁴. A abertura econômica e a aposta no financiamento externo mostraram-se limitadas diante dos desequilíbrios no balanço de pagamentos, levando à retomada de controles sobre importações. A dimensão social permaneceu secundária, aparecendo de forma tardia e pouco estruturada no Plano Salte (Mattos; Meirelles, 2021).

O segundo governo Vargas (1951-1954) aprofundou, por meio do Plano Nacional de Reparelhamento Econômico, a construção de um aparato institucional

³ Conforme Fonseca (2014), o elemento-chave do desenvolvimentismo está no intervencionismo estatal guiado por uma estratégia que objetiva incrementar a produção e a produtividade sob a liderança do setor industrial.

⁴ O sistema de *Bretton Woods* foi um arranjo monetário internacional estabelecido no pós-Segunda Guerra, no qual as principais moedas eram atreladas ao dólar, e este ao ouro, sob liderança dos Estados Unidos, garantindo maior estabilidade cambial e financiamento internacional, até seu colapso nos anos 1970.

voltado ao desenvolvimento nacional, com destaque para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁵ e da Petrobrás, os quais ampliaram a capacidade estatal de financiamento e coordenação da industrialização, ao mesmo tempo em que tensionaram as relações com os Estados Unidos. Não obstante, o período também foi marcado pela atuação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) na elaboração de diagnósticos e projetos de investimento, posteriormente incorporados ao planejamento econômico (Moraes, 2021; Bastos; Costa, 2021).

O governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) representa a consolidação do desenvolvimentismo, por meio do Plano de Metas, centrado na expansão da infraestrutura e na aceleração da industrialização, associada ao capital estrangeiro. O período combinou, assim, expressivo crescimento econômico e transformação estrutural com a intensificação dos desequilíbrios externos e do endividamento – evidenciando-se, aqui, a ideia de aproveitamento das possibilidades de uma via dependente de desenvolvimento, nos termos de Cardoso e Faletto ([1970] 1973). Na dimensão social, observam-se avanços, especialmente na educação, ainda que fortemente vinculados às necessidades produtivas, enquanto os ganhos de renda dos trabalhadores permaneceram limitados, reforçando um padrão de desenvolvimento pouco inclusivo (Bastos; Costa, 2021).

No governo João Goulart (1961-1964), as tensões políticas internas atingem seu ponto máximo. Em um contexto de forte polarização política, restrições externas e pressões inflacionárias, buscou-se articular crescimento econômico, estabilidade e reformas estruturais, por meio do Plano Trienal coordenado por Furtado, então ministro de Planejamento. A ampliação de políticas sociais – tais como o financiamento habitacional de longo prazo, os hospitais da previdência social, a regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural e a organização de sindicatos rurais – e de medidas de corte nacionalista – tais como a nacionalização das refinarias de petróleo privadas, a criação da Embratel e a instauração da Eletrobrás – evidenciaram, no período em tela, a tentativa de redefinir o padrão de desenvolvimento. Diante de tal tentativa, setores dominantes conservadores articularam, com o apoio dos Estados Unidos, a deposição de Goulart por meio do golpe militar de 1964 (Melo; Bastos; Araujo, 2021).

⁵ O BNDE, criado em 1952, constitui uma instituição financeira de desenvolvimento pública voltada ao financiamento de longo prazo. A existência dessas instituições se justifica pela incapacidade do sistema financeiro privado de prover crédito para projetos caracterizados por elevado grau de incerteza, maturação prolongada e alta intensidade de capital, como aqueles associados à industrialização, à infraestrutura e à inovação tecnológica (Além; Madeira, 2015). No Brasil, o BNDE desempenhou papel central no modelo desenvolvimentista brasileiro, ao viabilizar investimentos estratégicos, coordenar políticas setoriais e reduzir restrições ao financiamento do processo de transformação estrutural da economia (Moraes, 2021).

Em perspectiva, o período de 1930 a 1964 evidencia a construção de um arranjo desenvolvimentista robusto, baseado na expansão do Estado, na industrialização e na integração do mercado interno. Contudo, também revela seus limites estruturais, especialmente a dependência de financiamento externo (fortemente condicionada pela centralidade dos Estados Unidos e pelas restrições à diversificação de parcerias), a vulnerabilidade do balanço de pagamentos e a resistência das elites a reformas distributivas, elementos que permaneceriam como condicionantes centrais das trajetórias de desenvolvimento posteriores no país.

1.2 1964 a 1985: Crescimento acelerado sob autoritarismo e ampliação das desigualdades

O período militar, correspondente ao segundo ciclo desenvolvimentista no Brasil, consolidou um padrão de desenvolvimento marcado pela combinação entre autoritarismo político, crescimento econômico acelerado e aprofundamento das desigualdades sociais e do endividamento externo. À luz da tradição furtadiana, trata-se de um momento em que a estrutura produtiva se complexifica sem que isso se traduza em mudanças equivalentes na distribuição de renda e em uma inserção externa soberana, preservando traços centrais do subdesenvolvimento e da dependência externa.

Na fase inicial (1964-1967), o Programa de Ação Econômica do Governo (conhecido como PAEG) promoveu reformas voltadas à estabilização macroeconômica e à reorganização institucional para o crescimento econômico acelerado, com destaque para a reforma tributária, a reestruturação do sistema financeiro e a política salarial restritiva – expressa, essa última, em uma cada vez maior exploração da força de trabalho – que ampliaram a capacidade de financiamento do Estado e prepararam um novo ciclo de crescimento com taxas superiores a 10% ao ano. A partir de 1968, o chamado “milagre econômico” combinou expansão do crédito, incentivos às exportações e ampla disponibilidade de financiamento externo, em um arranjo que articulava coordenação estatal e abertura ao capital estrangeiro.

O referido modelo acelerou o investimento e a industrialização, mas se apoiou no arrocho salarial, na tributação regressiva e na compressão do consumo das camadas de menor renda, reforçando fortemente a concentração de renda e a desigualdade social. Contribuiu decisivamente para esse desempenho da economia brasileira um ambiente internacional favorável, marcado pela expansão da economia mundial, aumento relativo das receitas de exportação e abundância de financiamento externo a custos reduzidos para a periferia (BNDES, 2026a).

No período em tela, o Estado exerceu papel central na coordenação da industrialização. Contudo, as limitações estruturais próprias das economias periféricas fizeram com que esse processo permanecesse fortemente dependente de financiamento e tecnologia externos, resultando em uma estrutura produtiva mais complexa, porém vulnerável às condições e às pressões internacionais – ficando, aqui, mais uma vez evidenciada a tese de que é o próprio desenvolvimento do capitalismo que reproduz a dependência na periferia latino-americana, periferia essa que transfere valor ao capitalismo central (Marini [1973] 1981; Santos, 1994).

A partir de 1974, com a reversão do ambiente internacional favorável – reversão essa iniciada com o colapso do sistema de *Bretton Woods*⁶ e agravada pela elevação dos preços do petróleo⁷, que resultaram em maior instabilidade financeira e deterioração das condições de financiamento externo –, o modelo passou a enfrentar restrições crescentes. O aumento do endividamento externo, a deterioração do balanço de pagamentos, a elevação da inflação e a desaceleração do crescimento evidenciaram a fragilidade de uma estratégia fortemente dependente de financiamento externo, resultados que passaram a intensificar as oposições sociais ao regime militar (Gremaud; Saes; Toneto Júnior, 1997).

Como resposta, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, sob governo de Ernesto Geisel, buscou sustentar o crescimento econômico por meio de investimentos estatais em setores estratégicos e, de forma inédita no período militar, via adoção de políticas sociais diretas, voltadas à distribuição de renda. No entanto, em meio à trajetória ascendente da dívida externa, o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos e das condições externas comprometeu seus resultados, levando à desaceleração econômica na segunda metade da década de 1970.

No plano intelectual, intensificaram-se os debates sobre os limites do modelo interventor e industrializante no capitalismo dependente. Enquanto seus defensores apostavam no efeito difusor do crescimento econômico para as condições

⁶ Como lembra Padula (2023), no fim dos anos 1960, os Estados Unidos passaram a registrar déficits comerciais com seus principais parceiros, configurando-se um quadro que gerou uma pressão internacional pela desvalorização da paridade do dólar em relação ao ouro, desafiando-se, assim, o padrão dólar-ouro acordado em *Bretton Woods*. Em 1971, foi declarada pelo país do Norte a não conversibilidade do dólar em ouro, reconfigurando o sistema global (que a partir desse momento passou a assentar-se numa moeda internacional sem lastro) e passando a pressionar pela liberalização econômica a fim de aumentar a demanda por dólares – pressão essa que chegou com mais força na América Latina nos anos 1980.

⁷ O primeiro choque do petróleo de 1973 decorreu da forte elevação dos preços promovida pelos países árabes exportadores, gerando impactos inflacionários e desequilíbrios externos em diversas economias.

sociais, correntes críticas enfatizavam a necessidade de articular expansão produtiva com distribuição de renda e redução da dependência externa (Silva, 2013).

A partir do final da década de 1970, com a dívida externa largamente estatizada e ativado o expediente do endividamento público interno, o agravamento da crise econômica e a mudança do contexto internacional favoreceram a retomada de críticas ao papel do Estado e a ascensão de uma agenda neoliberal (Souza, 2009). Esse movimento se articulou ao processo de abertura do regime político, conduzido de forma “lenta, gradual e segura”.

2 De 1985 a 2002: Redemocratização e a Constituição Social em meio à ascensão do neoliberalismo

A partir da década de 1980, o modelo desenvolvimentista brasileiro entra em crise, em um contexto de deterioração das condições internacionais de financiamento. A elevação abrupta da taxa de juros nos Estados Unidos desencadeou a crise da dívida externa, que eclodiu em 1982 e deu origem à chamada “década perdida”, marcada por estagnação econômica e alta inflação. Esse quadro revelou, mais uma vez, os limites de um padrão de crescimento dependente de financiamento externo (Bastos; Oliveira, 2021; BNDES, 2026a).

Paralelamente, consolidava-se uma inflexão ideológica global, expressa não apenas em um conjunto específico de políticas, práticas e instituições, mas também no próprio modo de existência do capitalismo contemporâneo (Fine; Saad-Filho, 2017). A ascensão do neoliberalismo, associada à hegemonia dos Estados Unidos e ao colapso do bloco soviético, passou a orientar reformas voltadas à liberalização econômica e à reconfiguração do papel do Estado na economia.

No Brasil, esse processo coincidiu com a redemocratização. O fim do regime militar, em 1985, abriu espaço para a promulgação da Constituição de 1988, marcada por forte ênfase em direitos sociais e responsabilidades estatais. A criação do Sistema Único de Saúde (SUS)⁸, do seguro-desemprego e de fontes de financiamento como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (conhecida como CSLL) expressa a tentativa de construção de um Estado de bem-estar social em meio à grave crise fiscal e à elevada inflação.

Configura-se, assim, uma tensão estrutural: ao mesmo tempo em que se ampliavam direitos e atribuições estatais, avançava uma agenda de reformas orientadas pelo mercado, que se intensificaria nos anos 1990 com a abertura comercial, a

⁸ Cabe destacar que, além de seu papel social, o SUS contribui para a estrutura produtiva ao induzir cadeias industriais ligadas à saúde, como a farmacêutica e de equipamentos médicos.

liberalização financeira e a redefinição do papel do Estado na economia, na procura de um Estado “mais eficiente” e adequado para defender os interesses do grande capital local e internacional (Bastos; Oliveira, 2021; BNDES, 2026a; Granato, 2021).

Os efeitos desse processo, caracterizado por Bielschowsky e Mussi (2006) como a fase de “difusão” do neoliberalismo, foram particularmente relevantes para a estrutura produtiva. A maior exposição à concorrência externa e as mudanças no ambiente macroeconômico contribuíram para o fechamento de unidades produtivas, a redução do emprego industrial e o enfraquecimento da capacidade de transformação estrutural da economia (Marcolino, 2025).

Nesse sentido, a década de 1980 representa um ponto de inflexão duradouro. A crise econômica e a mudança do ambiente internacional inauguraram um padrão de política econômica progressivamente orientado pelos mecanismos de mercado e pela redefinição da atuação estatal em prol da desregulamentação. Embora coexistente com a ampliação de direitos sociais, esse arranjo mostrou-se limitado em termos de dinamismo produtivo, transformação estrutural, inserção externa soberana e redução das desigualdades, recolocando o desenvolvimento como problema em aberto no país.

2.1 1985 a 1994: Da “década perdida” à transição ao neoliberalismo

A redemocratização brasileira teve início em um contexto de profunda crise econômica herdada do período militar, agravada pela crise da dívida externa e pela interrupção dos fluxos de financiamento internacional. Ao longo da década de 1980, a economia foi marcada por estagnação, inflação elevada e sucessivos planos de estabilização fracassados, configurando a chamada “década perdida”.

Esse cenário deslocou o debate sobre desenvolvimento, que passou a se organizar em torno de duas estratégias. De um lado, a vertente neoliberal, sob a narrativa da crise, atribuía o esgotamento do modelo de substituição de importações ao excesso de intervenção estatal e defendia a reativação dos mecanismos de mercado. De outro, correntes desenvolvimentistas propunham a reorganização da atuação estatal, com ênfase no financiamento e na coordenação do investimento produtivo, na retomada de políticas industriais e na busca por maior autonomia externa (Silva, 2013).

Nesse embate, a agenda neoliberal tornou-se progressivamente dominante, impulsionada pelo chamado Consenso de Washington⁹ e pelo ideário pre-

⁹ O Consenso de Washington designa um conjunto de recomendações para o ajuste estrutural da América Latina formuladas no final dos anos 1980 por organismos como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Como condição para o acesso a financiamento externo por

dominante nos países centrais. Assim, a temática do desenvolvimento nacional perdeu centralidade, cedendo lugar a uma agenda de estabilização macroeconômica voltada ao curto prazo, centrada no combate à inflação, no ajuste fiscal e na recuperação da credibilidade externa (Silva, 2013).

No plano político-institucional, observou-se a desarticulação gradual dos instrumentos associados ao desenvolvimentismo. Destacam-se a redução do papel do planejamento estatal, a queda dos investimentos públicos e o avanço de reformas liberalizantes, como a abertura comercial, a liberalização financeira, as privatizações e a desregulamentação do mercado de trabalho com a redução de direitos sociais e sindicais.

Paralelamente, ocorreram mudanças relevantes na arquitetura fiscal e monetária. O fim da Conta Movimento e a proibição de financiamento direto do Banco Central ao Tesouro limitaram a capacidade de financiamento monetário do gasto público. A criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual se tornou o órgão central do Ministério da Fazenda para planejamento, coordenação e controle financeiro do Governo Federal, contribuiu para centralizar a gestão fiscal na área econômica (BNDES, 2026a).

No plano externo, a renegociação da dívida e a abertura financeira, intensificada a partir de 1989, marcaram a reinserção do país no sistema financeiro internacional, sob maior dependência de capitais externos (BNDES, 2026a). Entretanto, no período em questão, os capitais produtivos já não vinham para o Brasil, e a China passou gradativamente a ser o destino preferido dos capitais americanos à procura de um setor mais favorável à produção em termos de barateamento de custos, em detrimento da América Latina no geral e do Brasil em particular.

A estabilização da inflação só foi alcançada com o Plano Real, em 1994, que combinou nova moeda, âncora cambial valorizada, juros elevados e ajuste fiscal. Embora bem-sucedido no controle inflacionário, esse arranjo ampliou a vulnerabilidade externa (o que se tornaria evidente na crise cambial de 1999) e reduziu a competitividade da indústria, ao estimular importações e depender da atração de capitais internacionais (Silva, 2013). À medida que os déficits externos se ampliavam, o país recorria a acordos com o Fundo Monetário Internacional, condicionados à adoção de reformas de ajuste fiscal e privatizações (BNDES, 2026c). Como resultado, consolidou-se um padrão de política econômica orientado prioritariamente à estabilização macroeconômica, em detrimento de estratégias de transformação estrutural, com impactos sobre a estrutura produtiva, como a desnacionalização de empresas e a inserção internacional em posições de menor valor agregado.

parte da periferia latino-americana, tais organismos defendiam a implementação de medidas como disciplina fiscal, abertura econômica e redução do papel do Estado na economia.

2.2 1994 a 2002: *Estabilização monetária e consolidação do regime macroeconômico neoliberal*

A partir de 1994, após a estabilização promovida pelo Plano Real e com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, aprofundou-se a agenda neoliberal no Brasil, inaugurando-se, aqui, a fase mais “afirmativa” do neoliberalismo, nos termos de Bielschowsky e Mussi (2006). Esse movimento foi favorecido pelo contexto internacional, marcado pela intensificação da globalização (que ampliou a integração financeira e produtiva entre as economias) e pela consolidação da hegemonia do ideário neoliberal após o fim da Guerra Fria, aumentando a pressão por abertura econômica e pela redefinição do papel do Estado nos países periféricos.

A condução da política econômica baseou-se na combinação entre ajuste fiscal, reformas liberalizantes e atração de capitais externos, apoiando-se em abertura comercial, desregulamentação financeira, juros elevados e sobrevalorização cambial. Esse arranjo contribuiu para o controle da inflação, mas impôs a paralisia fiscal do Estado, a desnacionalização da economia, a estagnação econômica e o desemprego, e restrições à competitividade da indústria (Silva, 2013).

A crise cambial de 1999, que marcou o esgotamento do regime de âncora cambial do Plano Real, levou à reorganização da política macroeconômica e à consolidação do chamado tripé macroeconômico, composto por metas de inflação, câmbio flutuante e geração de superávits primários, que passou a desempenhar papel central e duradouro na organização da política econômica brasileira. O novo regime buscou assegurar estabilidade, previsibilidade e disciplina fiscal, sendo reforçado por marcos institucionais como a renegociação das dívidas estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que ampliaram os limites à expansão do gasto público (BNDES, 2026c).

No interior do governo, esse arranjo não esteve isento de tensões. Parte da equipe econômica, alinhada à ortodoxia liberal e concentrada na área da Fazenda, priorizava a estabilidade macroeconômica e a liberalização dos mercados; outra corrente, com maior presença no Planejamento, passou a vocalizar as demandas do setor produtivo, defendendo maior equilíbrio entre estabilidade e crescimento, por meio de uma atuação mais ativa do Estado (Silva, 2013; Duvoisin, 2020). Ao final da década de 1990, os limites desse modelo tornaram-se mais evidentes, em um contexto de crises externas e baixo crescimento econômico, reabrindo o debate sobre estratégias de desenvolvimento.

3 De 2003 até os dias atuais: Retorno ao debate desenvolvimentista sob os marcos do neoliberalismo

A partir dos anos 2000, com o esgotamento da agenda neoliberal dos anos 1990, o debate sobre desenvolvimento nacional ganhou novo fôlego no Brasil. Esse movimento esteve associado a um contexto internacional favorável, marcado pelo crescimento das economias emergentes, especialmente a China, que ampliou a demanda por *commodities* e impulsionou o desempenho das economias latino-americanas. No caso brasileiro, esse quadro foi reforçado com a descoberta do Pré-Sal, elevando exportações e investimentos em setores intensivos em recursos naturais.

No plano político, a eleição de governos populares e progressistas na América Latina fortaleceu agendas desenvolvimentistas e nacional-populares. Nesse contexto, o debate desenvolvimentista se reconfigura: sem abandonar a estabilidade macroeconômica, passa-se a reconhecer seus limites para promover crescimento econômico sustentado e inclusão social. Mantêm-se pilares como responsabilidade fiscal e estabilidade monetária, mas enfatiza-se a necessidade de avançar para além deles.

Duas vertentes se destacaram no país: o novo-desenvolvimentismo, enfatizando a gestão da política macroeconômica, sobretudo câmbio e juros, como condição para a competitividade industrial, e o social-desenvolvimentismo, priorizando a articulação entre estabilidade e políticas industriais, tecnológicas e sociais, com foco no fortalecimento do mercado interno e no papel do Estado na orientação do investimento (Bastos, 2012; Moreira; Bastos, 2024).

O contexto internacional favorável começou a se alterar com a crise econômico-financeira global de 2007/2008, que reduziu o dinamismo da economia mundial e revalorizou, no debate interno, agendas voltadas ao ajuste fiscal e à estabilização.

3.1 2003 a 2016: Ascensão e esgotamento do neodesenvolvimentismo nos governos Lula e Dilma

No plano político-institucional, a frente neodesenvolvimentista sob liderança do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) implementou, no período sob exame, uma agenda de reforma do neoliberalismo que combinou continuidade e mudança (Boito Júnior, 2018). Por um lado, manteve-se o tripé macroeconômico herdado do período anterior, preservando o compromisso com a estabilidade nos termos da agenda neoliberal precedente. Por outro, implementou-se um modelo de desenvolvimento distributivo, com revalorização do papel do Estado, apoiado em

três eixos principais: ampliação e consolidação do mercado de consumo de massa, via aumento de transferências sociais e crédito ao consumo, estimulando a demanda; ampliação de investimentos públicos e privados, visando à elevação da produtividade; e incentivos à modernização de setores estratégicos (BNDES, 2026c).

A partir do segundo mandato de Lula, essa agenda ganhou maior densidade, principalmente por meio da ampliação do investimento público e expansão do crédito, especialmente via BNDES, e da manutenção do desincentivo de novas privatizações e do fortalecimento dos bancos nacionais. Destacaram-se a adoção de políticas industriais e de inovação tecnológica¹⁰, bem como iniciativas voltadas à infraestrutura (consolidadas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹¹). No plano social, a valorização do salário-mínimo real, a formalização do emprego, a expansão das transferências de renda (sobretudo via Bolsa Família) e a ampliação do acesso ao crédito contribuíram para a dinamização do mercado interno, ao elevar o consumo das camadas de menor renda (Silva, 2013; Moreira; Bastos, 2024; BNDES, 2026c).

A já mencionada crise econômico-financeira internacional de 2007/2008 representou um ponto de inflexão, ainda que em um primeiro momento a adoção de políticas anticíclicas, apoiadas em reservas internacionais acumuladas, tenha sustentado o nível de atividade econômica no país. Tornaram-se, entretanto, mais visíveis os limites do modelo de desenvolvimento com inclusão social: a manutenção do regime macroeconômico, especialmente sua lógica de juros elevados e disciplina fiscal, restringiu o alcance das políticas de transformação estrutural, enquanto o padrão produtivo baseado na exportação de *commodities* reforçou tendências de reprimarização (Silva, 2013; BNDES, 2026c).

Nos governos Dilma (2011-2016), em um contexto internacional menos favorável, o crescimento perdeu dinamismo. Tentativas de estímulo por meio de desonerações fiscais, subsídios e expansão do crédito conviveram com restrições fiscais e dificuldades de coordenação, sem reverter a desaceleração (BNDES, 2026c). A partir de 2014, choques adversos como a queda dos preços das *commodities*, a desaceleração da economia chinesa e as restrições no setor energético, somados à crise política e à adoção posterior de medidas de austeridade,

¹⁰ O incentivo à indústria e à tecnologia foi estruturado a partir da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, posteriormente sucedida pelo Programa de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010) e pelo Plano Brasil Maior (2011-2014) (BNDES, 2026c; Moreira; Bastos, 2024).

¹¹ O PAC consistiu em um programa de investimentos em infraestrutura, envolvendo setor público e privado, com foco em logística, energia e infraestrutura social e urbana (BNDES, 2026c; Moreira; Bastos, 2024).

aprofundaram a retração econômica, retração essa que, por sua vez, acelerou o processo que teve seu desfecho no *impeachment* de 2016 (BNDES, 2026c).

Nesse contexto, o programa neodesenvolvimentista que articulava estabilidade macroeconômica e um modelo de desenvolvimento de tipo distributivo entrou em esgotamento, evidenciando as dificuldades de conciliar o referido modelo em meio a uma mudança do país em direção de uma agenda neoliberal ortodoxa, de caráter mais radical (Rossi, 2024; Martuscelli, 2026).

3.2 2016 a 2022: Retomada e radicalização da agenda neoliberal

A partir de 2016, no período do governo interino de Michel Temer, observou-se a retomada de uma agenda econômica de cunho mais ortodoxo orientada pelo discurso ideológico de redução do papel do Estado e de ampliação do protagonismo do mercado, explicitada no documento Uma Ponte para o Futuro (Uberti, 2022). No plano fiscal, destaca-se a instituição do chamado Teto de Gastos, que consolidou uma trajetória de restrição ao gasto público, ainda que tenham ocorrido flexibilizações no curto prazo (BNDES, 2026c). No campo institucional, a reforma trabalhista de 2017 flexibilizou as relações de trabalho, enquanto a política econômica buscou sinalizar credibilidade por meio da redução de subsídios, da redefinição do papel do BNDES e da liberalização de preços administrados.

No plano produtivo, avançaram a abertura ao capital estrangeiro e a desestatização, com a flexibilização das regras do Pré-Sal, a retomada de leilões de petróleo e a ampliação de concessões via Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), reforçando a transição para um modelo centrado no investimento privado, frequentemente junto a operadores internacionais. Ainda assim, a recuperação econômica foi lenta (BNDES, 2026) e havia insatisfação dos segmentos econômicos dominantes com aquilo que entendiam ser a moderação da agenda neoliberal dos candidatos da direita tradicional.

A eleição presidencial de 2018 ocorreu em um contexto internacional ainda marcado pelos impactos prolongados da crise internacional de 2007/2008 e pela demanda por mais ajuste e por reformas neoliberais ainda mais profundas. Nesse contexto, e em meio às condenações do ex-presidente Lula, Jair Bolsonaro, com discurso “antissistema”, passou a vocalizar as referidas demandas, advindas principalmente do grande capital financeiro, e foi eleito presidente (Granato; Rech, 2024).

Seu governo aprofundou a agenda neoliberal, com destaque para medidas como reforma da previdência (2019), autonomia do Banco Central, e manutenção de juros altos. Mantiveram-se as privatizações, as concessões de serviços

públicos e a falta de investimentos, medidas essas acompanhadas de maior abertura econômica – comercial e financeira –, incluindo a redução de tarifas de importação e a promulgação da Lei de Liberdade Cambial (BNDES, 2026c).

A pandemia de Covid-19, a partir de 2020, impôs uma inflexão conjuntural, com a adoção de políticas fiscais expansionistas. Para tanto, o teto de gastos foi reiteradamente flexibilizado por meio de exceções, evidenciando os limites de um regime fiscal rígido diante de pressões econômicas e sociais (BNDES, 2026c). Ao final do período, a economia brasileira apresentava baixo dinamismo, elevada vulnerabilidade externa e persistência de desigualdades sociais, em meio ao amplo desmantelamento das instituições estatais e das políticas públicas (Brasil, 2022).

3.3 2023 até hoje: Retomada do projeto de desenvolvimento sob novas restrições estruturais e reconfiguração global

A partir de 2023, com a eleição de Lula, observa-se a tentativa de retomada da agenda neodesenvolvimentista, em condições significativamente distintas daquelas dos anos 2000. O quadro internacional é marcado por uma crise multifacetada, que combina desaceleração econômica, tensões geopolíticas e emergência climática. A reconfiguração das cadeias produtivas e a intensificação da rivalidade entre Estados Unidos e China alteraram as condições de inserção das economias periféricas. Ao mesmo tempo, a transição energética e as disputas tecnológicas abrem novas oportunidades, ainda que acompanhadas de riscos de aprofundamento da dependência externa (Granato, 2024; 2025).

Internamente, tornam-se mais evidentes as restrições à atuação do Estado. A redução do papel de empresas estatais, as limitações de instituições como o BNDES e a maior dependência de capital privado para financiar a infraestrutura diminuem a capacidade de indução do investimento (Moreira; Bastos, 2024). No campo fiscal, o novo Regime Fiscal Sustentável substituiu o teto de gastos e flexibilizou parcialmente as regras anteriores, mas manteve limites relevantes à expansão do gasto, condicionando o investimento público ao desempenho da arrecadação (Moreira; Bastos, 2024).

Iniciativas como o Novo PAC evidenciam a tentativa de reativar o papel do Estado, incorporando, além da infraestrutura tradicional, agendas ligadas à transição energética e à adaptação climática, em convergência com programas como o Nova Indústria Brasil e a Política Nacional de Transição Energética. No entanto, sua efetividade permanece condicionada às restrições fiscais e à capacidade de articulação política (Moreira; Bastos, 2024).

Nesse contexto, o debate desenvolvimentista contemporâneo tem se concentrado nos limites impostos pelo arranjo macroeconômico vigente, cuja operacionalização tende a restringir o investimento público e a capacidade estatal de promover transformação estrutural. A inserção do Brasil no mercado mundial, por sua vez, coloca um duplo desafio: de um lado, evitar a especialização regressiva; de outro, aproveitar a reconfiguração geopolítica e a emergência de novos polos dinâmicos no Sul para diversificar parcerias e ampliar a autonomia. O êxito dessa estratégia depende da articulação coerente entre políticas macroeconômicas, industriais e tecnológicas, bem como da definição de uma estratégia de inserção internacional orientada à ampliação da autonomia (Dalto, 2025a; 2025b; 2025c; Silva, 2025; Conceição, 2025).

O problema do desenvolvimento, assim, é recolocado em termos renovados. Não se trata de retomar experiências passadas, mas de construir um novo arranjo em um contexto de maior mobilidade de capitais, financeirização e integração global, no qual os graus de liberdade dos Estados são mais restritos (Bastos; Oliveira, 2021; Moreira; Bastos, 2024). Ainda assim, o contexto internacional combina riscos e oportunidades. A transição energética, a reorganização das cadeias produtivas e as disputas tecnológicas criam espaço para países capazes de articular políticas industriais, tecnológicas e de infraestrutura com visão de longo prazo.

O Brasil, com base industrial relevante, matriz energética relativamente limpa e abundância de recursos naturais, dispõe de vantagens importantes. Sem estratégias consistentes, contudo, essas mesmas características podem reforçar padrões de especialização primário-exportadora e aprofundar a dependência externa e a degradação ambiental (Bastos, 2025; Palar, 2024). Nesse contexto, ganham centralidade agendas como transição energética, inteligência artificial e tecnologias avançadas, cuja articulação a projetos coordenados pelo Estado aparece como condição para um modelo de crescimento econômico que combine dinamismo produtivo, sustentabilidade ambiental e redução das desigualdades (Bastos, 2025).

À guisa de conclusão

A análise desenvolvida neste capítulo mostra que a trajetória histórica da política de desenvolvimento nacional no Brasil, desde a década de 1930, não seguiu um movimento linear, mas foi marcada por alternâncias recorrentes entre orientações liberalizantes, centradas nos mecanismos de mercado, na abertura externa e na disciplina macroeconômica, e abordagens desenvolvimentistas, que atribuem ao Estado papel ativo na coordenação do investimento e na transformação estrutural por meio de ampla agenda de políticas públicas socialmente inclusivas.

Essas inflexões não decorreram de escolhas exclusivamente técnicas, mas de conflitos políticos internos, associados à formação social brasileira, historicamente marcada pela concentração de renda e poder e por ampla desigualdade. Ao mesmo tempo, as referidas inflexões foram condicionadas pelo contexto internacional, que ora contribuiu para ampliar, ora contribuiu para restringir as margens de ação dos países periféricos.

À luz da concepção furtadiana, essa trajetória histórica pode ser interpretada a partir das dimensões produtiva e distributiva do desenvolvimento. Entre as décadas de 1930 e 1980, houve avanço significativo na estrutura produtiva, com a construção de uma base industrial e de um aparato estatal de planejamento. Contudo, esse processo ocorreu sem transformação equivalente na distribuição de renda, preservando desigualdades e limitando a difusão dos ganhos de produtividade em meio ao aprofundamento da dependência externa.

A partir dos anos 1980, a crise do modelo desenvolvimentista e a adoção do ideário neoliberal comprometeu não apenas o dinamismo produtivo, mas também a capacidade estatal. A redução do investimento público e o desmonte de instrumentos de planejamento enfraqueceram a coordenação de políticas de longo prazo, sob um regime macroeconômico que passou a impor restrições adicionais à expansão do gasto.

Nos anos 2000, observou-se a retomada do debate desenvolvimentista, com maior ênfase na dimensão distributiva. Ainda assim, essa experiência, em meio à agenda de reforma do neoliberalismo implementada pelos governos do PT, se deu sobre uma base institucional fragilizada e sem reformas estruturais mais profundas, o que limitou seus efeitos sobre a transformação produtiva e a sustentabilidade do crescimento no longo prazo.

As tensões distributivas e os limites macroeconômicos contribuíram para a crise política e para a reorientação neoliberal da política econômica a partir de 2016, evidenciando a dificuldade de consolidar um projeto neodesenvolvimentista duradouro. A partir de 2023, há nova tentativa de retomada dessa agenda, agora sob condições mais adversas, marcadas por restrições internas à capacidade estatal e por um ambiente internacional mais complexo.

Nesse contexto, a questão do desenvolvimento nacional recoloca-se em novos termos. Não se trata de retomar experiências passadas, mas de formular estratégias compatíveis com um quadro de maior mobilidade de capitais, financeiraização e integração global, no qual os graus de liberdade dos países periféricos tendem a ser mais estreitos.

A superação desses desafios depende da construção de arranjos institucionais capazes de articular política macroeconômica, política industrial e inserção

internacional de forma coerente, visando à autonomia estratégica. A definição de setores-chave, como transição energética e tecnologias avançadas, e sua integração a projetos de longo prazo aparecem como elementos centrais para evitar a especialização regressiva e a dependência produtiva, financeira e tecnológica.

Nesse sentido, cabe lembrar que o desenvolvimento nacional deve ser compreendido como um processo político e social, que envolve disputas de interesses, capacidades institucionais e escolhas coletivas. Sua viabilização depende da construção de coalizões capazes de sustentar, ao longo do tempo, estratégias consistentes de transformação estrutural.

Essa reflexão remete à dimensão ideológica do desenvolvimento enquanto projeto, conforme salientado na Introdução ao presente capítulo. Historicamente associado a percursos das economias centrais, esse ideal de desenvolvimento tende a ser projetado como modelo universal, ainda que suas condições de viabilidade sejam expressivamente assimétricas. Coloca-se, assim, o problema da autonomia que caminha de mão dadas com a questão do desenvolvimento: em que medida é possível conceber trajetórias que não reproduzam, sob novas formas, padrões de dependência? Ou, alternativamente, até que ponto a busca por esse ideal tende a reforçar a inserção subordinada das economias periféricas? Essas questões permanecem em aberto e constituem parte central do desafio contemporâneo do desenvolvimento brasileiro.

Referências

- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 5-39, jun. 2015.
- BASTOS, C. P.; COSTA, P. V. O Período JK e o Plano de Metas. In: ARAUJO, V. L.; MATOS, F. A. M. (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 183-220.
- BASTOS, C. P.; OLIVEIRA, B. R. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. In: ARAUJO, V. L.; MATOS, F. A. M. (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 21-51.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. esp., p. 779-810, 2012.
- BASTOS, P. P. Z. A armadilha da austeridade permanente. **A Terra é Redonda**. [S. l.], 10 dez. 2025. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-armadilha-da-austeridade-permanente/>
- BNDES. 1983-1992: crise da dívida externa, alta da inflação e Estado de bem-estar social. **Blog do Desenvolvimento**. [S. l.], 06 jan. 2026 (2026a). Disponível em: <https://blogdodesenvolvimento.bndes.gov.br/serie/eventos/1983-1992-crise-da-divida-externa-alta-da-inflacao-e-estado-de-bem-estar-social/>

BNDES. Semana de Economia Brasileira: na década de 1990, controle da inflação não garante crescimento. **Blog do Desenvolvimento**. [S. l.], 08 jan. 2026 (2026b). Disponível em: <https://blogdodesenvolvimento.bndes.gov.br/serie/eventos/Semana-de-Economia-Brasileira-na-decada-de-1990-controle-da-inflacao-nao-garante-crescimento/>

BNDES. Crescimento econômico e distribuição de renda nos anos 2000. **Blog do Desenvolvimento**. [S. l.], 13 jan. 2026 (2026c). Disponível em: <https://blogdodesenvolvimento.bndes.gov.br/serie/eventos/Crescimento-economico-e-distribuicao-de-renda-nos-anos-2000/>

BNDES. Semana de Economia Brasileira: recessão, crises internas e efeitos da pandemia entre 2013 e 2022. **Blog do Desenvolvimento**. [S. l.], 19 jan. 2026 (2026d). Disponível em: <https://blogdodesenvolvimento.bndes.gov.br/serie/eventos/Semana-de-Economia-Brasileira-recessao-crisis-internas-e-efeitos-da-pandemia-entre-2013-e-2022/>

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. In: CAVE, R. (ed.). **Brasil y Chile: Una mirada hacia América Latina**. Santiago de Chile: RIL, 2006. p. 15-62.

BOITO JÚNIOR, A. **Reforma e crise política no Brasil: Os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas; São Paulo: Unicamp; Unesp, 2018.

BRASIL. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório Final**. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>

CARDOSO, F. H.; FALETTTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, [1970] 1973.

CARDOSO, M. L. A ideologia persistente do desenvolvimento. Entrevista com Miriam Limoeiro Cardoso. [Entrevista concedida a Silene de Moraes Freire e Mariela Nathalia Becher]. **Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 207-214, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2013.7567>

CONCEIÇÃO, D. N. Crescimento com soberania: por que o Brasil precisa superar o dogma do “equilíbrio fiscal”. **Contexto Brasil**. [S. l.], 10 nov. 2025. Disponível em: <https://contextobrasil.com.br/crescimento-com-soberania-por-que-o-brasil-precisa-superar-o-dogma-do-equilibrio-fiscal/>

DALTO, F. A. S. De regras fiscais insustentáveis para o regime fiscal funcional. **Contexto Brasil**. [S. l.], 31 mar. 2025a. Disponível em: <https://contextobrasil.com.br/de-regras-fiscais-insustentaveis-para-o-regime-fiscal-funcional/>

DALTO, F. A. S. Elevar os gastos públicos é necessário para criar uma economia justa e estável. **Contexto Brasil**. [S. l.], 09 jun. 2025b. Disponível em: <https://contextobrasil.com.br/terrorismo-fiscal-e-desenvolvimento-soberano/>

DALTO, F. A. S. Metáfora que ameaça a estabilidade econômica. **Contexto Brasil**. [S. l.], 31 jul. 2025c. Disponível em: <https://contextobrasil.com.br/metafora-que-ameaca-a-estabilidade-economica/>

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DUVOISIN, L. A. **Os intelectuais orgânicos do capital financeiro internacional: um estudo da trajetória dos 'pais' do Plano Real no Brasil**. 2020. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

FIORI, J. L. **Estado e desenvolvimento na América Latina: notas para um novo “programa de pesquisa”**. Estudos e Pesquisas (LC/BRS/R.286). Brasília: CEPAL Escritório no Brasil, 2013. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/37942-estado-desenvolvimento-america-latina-notas-novo-programa-pesquisa>

FINE, B.; SAAD-FILHO, A. Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. **Critical Sociology**, [S. l.], v. 43, n. 4-5, p. 685-706, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0896920516655387>

FONSECA, P. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: BOJIKIAN CALIXTRE, A.; MARTINS BIANCARELLI, A.; MACEDO CINTRA, M. A. (ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, [1964] 2025.

GRANATO, L. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

GRANATO, L. Novas dinâmicas adaptativas. **A Terra é Redonda**. [S. l.], 30 jun. 2024. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/novas-dinamicas-adaptativas/>

GRANATO, L. Emergência ecológica, transição energética e dependência na América Latina. **Brasil de Fato**. [S. l.], 04 jun. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/06/04/emergencia-ecologica-transicao-energetica-e-dependencia-na-america-latina/>

GRANATO, L.; RECH, M. Estado, neoliberalismo y bloque en el poder en el gobierno de Jair Bolsonaro. In: CRESPO, R.; MADUREIRA, M.; MEIRELES, M.; KURI, G. (org.). **Des(Brasil): del desvarío bolsonarista a los desafíos de la reconstrucción**. México: UNAM, 2024. p. 115-130.

GREMAUD, A.; SAES, F.; TONETO JÚNIOR, R. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

MARCOLINO, A. Indústria e desenvolvimento: estratégias para romper com a condição periférica. **Jornal GGN**. São Paulo, 26 mar. 2025. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/desenvolvimento/estrategias-para-romper-condicao-periferica-por-adriana-marcolino/>

MARINI, R. M. **Dialéctica de la dependencia**. México: Ediciones Era, [1973] 1981.

MARTUSCELLI, D. E. **Golpe do impeachment e conflitos de classes no Brasil: da crise do governo Dilma à ascensão do bolsonarismo**. Marília: Lutas Anticapital, 2026.

MATTOS, F. A. M.; JUNIOR, M. A. O primeiro mandato de Vargas: Esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In: ARAUJO, V. L.; MATOS, F. A. M. (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 52-94.

MATTOS, F. A. M.; MEIRELLES, J. S. Governo Dutra: crescimento industrial sob restrições externas e limitações econômicas e institucionais internas. In: ARAUJO, V. L.; MATOS, F. A. M. (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 95-143.

MELO, H. P.; BASTOS, C. P.; ARAUJO, V. L. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: ARAUJO, V. L.; MATOS, F. A. M. (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 221-246.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MELLO, J. M. C. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana: um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 15-24.

MORAES, G. O II Governo Vargas: limites externos de um estado nacional em construção. In: ARAUJO, V. L.; MATOS, F. A. M. (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 144-182.

MOREIRA, C. S., BASTOS, P. P. Z. O Projeto Nacional de Desenvolvimento no governo Lula (2003-2010): Conceito, controvérsias e evidências. **Princípios**, São Paulo, v. 42, n. 168, p. 34-59, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.003>

PALAR, J. V. **Estado, padrão de reprodução do capital e degradação ambiental no Brasil**: um olhar a partir de uma formação social periférica-dependente. 2024. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

PADULA, R. A geopolítica da dependência na América do Sul. In: SAINT-PIERRE, H. L.; LEANDRO, I. A.; MEI, E. (org.). **Entre as assombrações do passado e as sementes do futuro**: notas sobre a defesa do Sul global. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Hucitec; Cultura Acadêmica Editora, 2023. p. 79-100.

PRADO, F. C. **A ideologia do desenvolvimento e a controvérsia da dependência no Brasil contemporâneo**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

ROSSI, P. **Brasil em disputa**: Uma nova história da economia brasileira. São Paulo: Planeta do Brasil, 2024.

SANTOS, T. **Evolução histórica do Brasil**: da Colônia à crise da Nova República. Petrópolis: Vozes, 1994.

SILVA, F. K. Como o sistema de metas de inflação segura a economia brasileira? **Contexto Brasil**. [S. l.], 25 set. 2025. Disponível em: <https://contextobrasil.com.br/como-o-sistema-de-metas-de-inflacao-segura-a-economia-brasileira/>

SILVA, L. R. **Os ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010)**: do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo. 2013. 261 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SOUZA, A. M. **Deus e o Diabo na Terra do Sol**. Estado e Economia no Brasil. São Paulo: Annablume, 2009.

TEIXEIRA, A.; MARINGONI, G.; GENTIL, D. **Desenvolvimento**: O debate pioneiro de 1944-1945. Brasília: IPEA, 2010.

UBERTI, G. B. **A burguesia agrária e o Mercosul nos planejamentos prospectivos dos governos Temer e Bolsonaro**. 2022. 233 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: DO APARELHAMENTO PRECURSOR NA ERA VARGAS AOS DEBATES ATUAIS

Leonardo Granato
Daniel Daltoé Emmanuel

Introdução

A reforma da administração pública brasileira, também chamada de “modernização do Estado”, tem sido um tema recorrente na agenda governamental e no debate intelectual e político. Entre os principais argumentos que costumam impulsionar este assunto estão os alegados problemas estruturais e crônicos – como a ineficiência do Estado na prestação de serviços públicos de qualidade para a população, a excessiva burocratização da máquina pública e o sempre presente desequilíbrio nas contas públicas. Além disso, a elaboração de projetos e propostas para a solução desses problemas geralmente segue um roteiro similar, que envolve desde a mobilização de conceitos e ferramentas desenvolvidos pelas teorias administrativas – que servem de base para legitimar a elaboração de desenhos institucionais e medidas legais –, até a promoção de debates visando à construção de consenso político para a implementação das reformas sugeridas pelos modelos e práticas de gestão.

No entanto, conforme identificam Corrêa e Passador (2019), ao olharmos para o processo evolutivo do campo da administração pública no país, vemos que ele se caracteriza por uma permanente desarticulação entre teoria, técnica e prática. Isso acontece porque, longe da racionalidade, neutralidade e tecnicidade que costumam ser atribuídas à burocracia pública, vemos que tanto o Estado como o aparelho que lhe dá materialidade são produtos históricos e expressam as

relações sociais de produção predominantes na sociedade e os atritos e disputas entre as classes e frações de classes que ocorrem nesse contexto (Granato, 2021; Guerrero, 1980). Do mesmo modo, as próprias formulações teóricas, práticas e técnicas do campo em questão em cada época não podem ser compreendidas senão como historicamente determinadas pelas condições objetivas que envolvem as relações entre sociedade e Estado, e especialmente a função desse último de gerenciar as relações sociais de produção e reprodução (Paço Cunha; Guedes, 2025; Pessoa, 2023; Martorano, 2017).

A consonância entre sociedade, economia e a forma assumida pela administração pública no Brasil pode ser identificada desde o período colonial, quando os primeiros mecanismos administrativos, baseados no personalismo das lideranças político-administrativas, visavam à consolidação da centralização e controle das atividades administrativas por parte da metrópole, bem como à viabilização do modelo econômico baseado na exportação de matérias primas, com base na grande propriedade fundiária e na importação de mão de obra escrava. Por sua vez, com a independência do país, o novo Estado internalizou um conjunto de instituições herdadas que serviriam de base para a estrutura administrativa imperial fortemente centralizadora, destinada a preservar o modelo agroexportador e escravista, por meio, entre outras funções, de distribuir empregos públicos em troca de apoio político ao imperador (Andrews; Bariani, 2010).

Já após a Proclamação da República, o fim da escravatura, o estabelecimento do trabalho livre assalariado, a introdução dos princípios do universalismo e da meritocracia dentro do Estado e a formação das duas primeiras burocracias profissionais – a militar e a diplomática –, medidas essas que marcaram a passagem do Estado escravista moderno ao Estado burocrático-capitalista (Saes, 2004), primou, no país, um modelo descentralizado de administração governamental e a chamada “política dos governadores”, refletindo a hegemonia das oligarquias locais, especialmente de São Paulo e Minas Gerais, naquele momento (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Costa, 2008). Conforme salientam Paes de Paula e Carvalho (2026), longe da racionalidade esquemática dos modelos teóricos ou paradigmas administrativos, a formação e evolução da administração pública brasileira antes da década de 1930 consistia em um processo contínuo de tentativas e erros, marcado por rupturas, mudanças e continuidades.

Partindo das considerações até aqui expostas, e dando continuidade a um estudo anterior nosso com foco no percurso teórico do campo da administração pública no Brasil (Granato, 2016), tratamos, no presente capítulo, sobre os caminhos das reformas administrativas do aparelho do Estado brasileiro até os nossos

dias. Nosso objetivo, por meio da periodização aqui proposta, é evidenciar as principais transformações e reformas realizadas ao longo do tempo, alinhadas aos objetivos políticos e econômicos de cada época, bem como identificar as mudanças e continuidades em cada etapa desse processo.

A estrutura do capítulo está organizada em três partes, além da presente introdução e das considerações finais. A primeira resgata as principais transformações da administração pública no período marcado pelo projeto desenvolvimentista, abrangendo de 1930 até o período de redemocratização em 1985. A segunda parte focaliza as mudanças ocorridas no contexto da emergência e consolidação do neoliberalismo, que se estende de 1985 até 2002. Por fim, na terceira parte, tratamos das mudanças na administração pública a partir de 2003 e dos atuais debates sobre reforma administrativa e modernização do Estado, em um contexto de agravamento das contradições sob o neoliberalismo.

1 As reformas sob o paradigma burocrático: o Estado desenvolvimentista (1930 a 1985)

1.1 Reformas do Estado na Era Vargas (1930 a 1946)

A chamada Revolução de 1930 marcou o início de um processo de profundas transformações políticas e institucionais no Brasil, especialmente no que tange à organização do aparelho do Estado. Já na plataforma política da Aliança Liberal estava previsto um conjunto de diretrizes e medidas para a reestruturação da burocracia estatal e a centralização e uniformização dos processos, as quais estariam apoiadas no tripé pessoal, material e orçamento, e nos princípios desenvolvidos por Max Weber e pela administração científica taylorista, que viriam a formar as bases do chamado paradigma burocrático da administração pública brasileira (Bresser-Pereira, 1996, 1998; Leite, 2021; Lima Júnior, 2014; Moura, 2016; Wahrlich, 1974, 1975; Secchi, 2009). Para além desses aspectos teórico-formais, as mudanças promovidas no aparelho de Estado a partir da chamada Era Vargas estiveram intimamente ligadas aos objetivos políticos e econômicos do governo central, em especial no que diz respeito à implementação do projeto de desenvolvimento nacional, do qual o Estado deveria ser o principal promotor, articulador e coordenador, o que demandava a criação de mecanismos de intervenção na esfera econômica e a formação de uma burocracia racionalizada e profissional que fosse capaz de dirigir esse processo (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Bariani, 2010).

O programa reformista começou a ser implementado ainda durante o governo provisório de Getúlio Vargas, quando se destacam medidas como a criação da Comissão Permanente de Padronização e da Comissão Permanente de Compras, que tinham por objetivo centralizar e racionalizar a aquisição de materiais para o governo (Costa, 2008). Posteriormente, a Constituição de 1934 definiu algumas bases para a reorganização da burocracia estatal, com base em princípios universalistas e meritocráticos, como a obrigatoriedade de concurso público e o princípio do mérito, bandeiras essas que também se destinavam também a coibir a patronagem e a interferência política das oligarquias locais. Em 1935, foi criada uma Comissão Especial para elaborar um projeto de reforma da administração pública federal, tendo como foco padronizar o sistema de remuneração, cargos e funções dos funcionários públicos, conforme os princípios constitucionais estabelecidos, e que deu origem, em 1936, ao Conselho Federal do Serviço Público Civil e à Lei do Reajustamento. Todas essas medidas viriam a ser reafirmadas na Constituição de 1937, já durante o regime autoritário do Estado Novo (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Lima Júnior, 2014).

Porém, o principal passo em direção à racionalização e profissionalismo da administração pública durante a Era Vargas foi, sem dúvida, a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), conforme previsto no novo texto constitucional de 1937. O estabelecimento do regime autoritário permitiu ao governo central implementar o projeto de centralização da administração pública. Nesse contexto, o DASP tornou-se o órgão central da administração pública federal, com amplas funções, que abrangiam a administração de pessoal, material e orçamento, além da coordenação do projeto de reforma administrativa do aparelho do Estado planejado pelo governo. As medidas incluíram a elaboração do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, instituído em 1939, consolidando o princípio meritocrático, e a criação das entidades administrativas descentralizadas, chamadas autarquias (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Costa, 2008; Leite, 2021; Lima Júnior, 2014; Wahrlich, 1974). A partir de 1939, o DASP também assumiu a função de coordenar os Departamentos Administrativos estaduais, conhecidos como “Daspinhos”, criados para exercer supervisão burocrática e controle orçamentário e fiscal das unidades federadas sob intervenção federal. Isso constituiu-se em um eficiente mecanismo de centralização e controle político dos governos locais e das frações opositoras no contexto do Estado Novo (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Codato, 2014; Costa, 2008; Lima Júnior, 2014; Bariani, 2010).

O caráter centralizador e intervencionista que pautou o programa de reforma do aparelho de Estado também se manifestou em parte dos mecanismos

criados para a intervenção na esfera econômica, em especial no que tange aos setores agroexportadores. Entre essas medidas, ainda durante o governo provisório, destacam-se a criação do Conselho Nacional do Café, em 1931, do Instituto do Cacau, em 1932, do Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933, e do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934. Por meio destas instituições, o governo central buscava estabelecer controle sobre a produção e o comércio exportador, além de atender aos interesses das “oligarquias dissidentes”, que haviam apoiado o movimento revolucionário, proporcionando apoio estatal para a exportação de seus produtos, e limitar a autonomia da poderosa oligarquia cafeeira, que se opunha ao projeto modernizador, embora o governo central tenha preservado a política de valorização do café (Costa, 2008; Pandolfi, 2019).

Por outro lado, os instrumentos criados para promover o projeto de desenvolvimento nacional, cujo foco estava concentrado no investimento em infraestrutura e indústria de base, se caracterizaram pela descentralização, principalmente através das chamadas autarquias, conceito que, na época, englobava empresas públicas e sociedades de economia mista, fundações e outras agências públicas (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010). Apenas para ilustrar, até 1945 foram criadas cerca de cinquenta agências descentralizadas e treze empresas públicas, entre elas a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional (Costa, 2008; Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019; Lima Júnior, 2014). Este modelo de descentralização dos mecanismos e instrumentos estatais, destinados à implementação do projeto desenvolvimentista, seria retomado e aprofundado nos períodos posteriores, como veremos adiante.

1.2 Democracia, conflitos e transição (1946 a 1964)

Com a queda do Estado Novo, o ímpeto centralizador e intervencionista que o DASP imprimiu à administração pública brasileira foi enfraquecido e o próprio órgão perdeu a centralidade que teve durante o regime autoritário. Além disso, embora a Constituição de 1946 tenha mantido a regra do concurso público, a prática de indicação para os cargos públicos foi retomada com força durante o governo Gaspar Dutra. O debate sobre a reforma administrativa foi reativado com a volta de Vargas ao poder governamental em 1951, debate esse que procurou restabelecer a necessidade de concurso público e o princípio de mérito com a aprovação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, em 1952. No entanto, apesar das disposições legais, na prática esse mecanismo foi sistematicamente burlado nos anos subseqüentes. O caso mais emblemático desse quadro talvez tenha sido a chamada Lei

do Favor, aprovada em 1962, que ratificou a contratação de milhares de servidores sem a devida aprovação em concurso. Vargas também tentou levar adiante um projeto mais amplo de reforma administrativa e alterações no código de contabilidade e despesas públicas. Este projeto chegou a ser encaminhado pelo governo em 1954, mas não foi aprovado pelo Congresso Nacional (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Costa, 2008; Lima Júnior, 2014; Wahrlich, 1974).

Durante o governo Juscelino Kubitschek houve nova tentativa de retomar o debate de reforma do aparelho do Estado através da criação da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), em 1956. Estes órgãos chegaram a elaborar estudos e propostas para a reestruturação administrativa, contudo, devido à falta de consenso político para a implementação das reformas, essas propostas acabaram abandonadas. A reforma administrativa também foi um dos pontos das reformas de base do governo João Goulart, que chegou a criar a chamada Comissão Amaral Peixoto para a elaboração de uma proposta que viabilizasse uma ampla descentralização e delegação de competências da administração pública. Essa Comissão elaborou o projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, porém, diante do agravamento da crise política e do golpe militar de 1964, o projeto acabou não saindo do papel (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Lima Júnior, 2014; Wahrlich, 1974).

Se os projetos que visavam ao fortalecimento da racionalização e da profissionalização da burocracia estatal ficaram estagnados entre 1946 e 1964, o mesmo não se pode dizer do aparelho estatal destinado a impulsionar o projeto de desenvolvimento nacional, aparelho esse que se expandiu significativamente nesse período. Embora medidas mais audaciosas para garantir um projeto de desenvolvimento mais soberano, como a tentativa de Vargas de estabelecer controle sobre a remessa de lucros para o exterior, não tenham prosperado (Costa, 2008), houve um aprofundamento da estratégia de criação de autarquias e empresas públicas e outros mecanismos para intervenção na esfera econômica e para fomentar o desenvolvimento. Entre as empresas públicas mais importantes criadas nesse período, destacam-se o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Petrobrás, esta última resultado da campanha nacionalista “o petróleo é nosso” (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019).

A principal característica desta estratégia desenvolvimentista foi a crescente descentralização e autonomia conferida aos mecanismos estatais, especialmente durante o governo Kubitschek, para viabilizar a execução do Plano de Metas, em parceria com o capital estrangeiro. Nesse sentido, houve uma crescente

“autarquização” dos órgãos que atuavam no projeto desenvolvimentista, buscando protegê-los da patronagem e do clientelismo que primavam nos demais órgãos do Estado; a criação de fundos específicos para financiar o investimento público; e a adequação das empresas estatais à lógica de mercado, visando à captação de capitais e consolidando o que ficou conhecido como “administração paralela” (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Costa, 2008; Leite, 2021; Lima Júnior, 2014). Este modelo viria a ser aprofundado e institucionalizado na reforma administrativa implementada durante o Regime Militar, conforme discutimos a seguir.

1.3 Reformas do Estado no Regime Militar (1964 a 1985)

A instauração do regime autoritário pelos militares pôs fim aos atritos e disputas entre as frações que disputavam o poder político e criou condições para a implementação de uma ampla reorganização do aparelho do Estado. Ainda em 1964, o governo militar, sob a presidência de Castelo Branco, instituiu a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), comissão essa que retomou os estudos e propostas que haviam sido elaboradas pelas já mencionadas COSB, CEPA e Comissão Amaral Peixoto, para a elaboração de um amplo projeto de reorganização da administração pública, que viria a culminar no Decreto-Lei nº 200, em 1967 (Lima Júnior, 2014; Silva, 2010; Wahrlich, 1974). O referido diploma legal, conhecido como “Reforma Desenvolvimentista de 1967”, estabeleceu uma clara distinção e divisão de competências entre administração direta e indireta e criou mecanismos de planejamento, como o programa geral de governo e os programas plurianuais; regras para gestão orçamentária e financeira, compras e licitações, e outras diretrizes relativas à descentralização, delegação de competências e controle, que tinham o objetivo de capacitar o Estado para financiar e coordenar o projeto desenvolvimentista (Brasil, 1967; Costa, 2008; Leite, 2021).

O Decreto-Lei nº 200 também estabeleceu diversas diretrizes para a organização da burocracia estatal, com base nos princípios de mérito, eficiência, profissionalização e capacitação, e um regramento mais rígido sobre conduta funcional (Brasil, 1967). A partir desse prisma, foram criados mecanismos que permitiriam ao governo fazer redistribuição de pessoal e extinção de cargos, com possibilidade de exoneração de servidores não reaproveitados, e facilitou-se a instauração de procedimento disciplinar nos casos de ineficiência ou não cumprimento de deveres funcionais. Ainda que mantivesse a previsão de um regime específico para os funcionários da União, esse dispositivo foi flexibilizado ao permitir o Poder Executivo autorizar a contratação por regime celetista, como já

havia sido possibilitado pela Constituição de 1967. Por fim, o DASP foi reafirmado como órgão central de administração do pessoal civil da União (Brasil, 1967; Costa, 2008; Lima Júnior, 2014; Wahrlich, 1974).

O próprio Decreto-Lei nº 200 previa a necessidade de uma nova reforma para a reorganização da burocracia pública e da administração direta. Procurando dar seguimento a essa diretriz, o DASP elaborou um novo plano de cargos e salários para substituir a estrutura que havia sido aprovada em 1960. No entanto, esse projeto nunca foi implementado, enquanto a contratação pelo regime celetista se tornou o padrão para o recrutamento de recursos humanos durante o Regime Militar. O projeto de reformulação institucional da estrutura organizacional do Estado, que objetivava aprimorar os mecanismos de planejamento, coordenação e controle para dar mais eficácia à gestão pública, tampouco teve maior êxito. A Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), criada para coordenar esse processo, limitou-se à realização de estudos e diagnósticos (Costa, 2008).

Se a reorganização da administração direta ficou pelo caminho, o mesmo não se pode dizer da administração indireta, que teve um desenvolvimento acelerado no período em tela. Durante o Regime Militar houve ampliação e uma tentativa de conferir maior eficiência à administração indireta, formada por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. O princípio norteador dessa estratégia baseava-se na descentralização, delegação de competência e autonomia para a execução dos projetos, visando maior agilidade e flexibilidade de atuação (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Costa, 2008; Wahrlich, 1974), de modo que a descentralização pode ser considerada o aspecto mais marcante da reforma realizada durante o Regime Militar (Leite, 2021). Ainda no período em questão, do ponto de vista da política de desenvolvimento nacional, o governo buscou ampliar a atuação tradicional de infraestrutura, energética e mineração, e passou a direcionar os investimentos também para outras áreas, como petroquímica, setor aeronáutico, telecomunicações e nuclear, sobretudo através da criação de empresas estatais para organizar e explorar essas atividades. Entre as estatais criadas destacam-se a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear, Embraer, Telebrás e a Computadores e Sistemas Brasileiros (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019).

A enorme autonomia dos órgãos da administração indireta, combinada com a dificuldade de aprimoramento dos mecanismos de coordenação e controle pela administração direta, resultou na fragmentação da administração pública brasileira e no aprofundamento e institucionalização do modelo de “administração paralela”. Isso se deu concomitantemente ao fortalecimento do controle e da uniformização sobre governos subnacionais, resultantes do regime autoritário, que se

legitimava perante as classes dominantes através da ideologia antipolítica e da tecnocracia burocrática como instrumento modernizador do país (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010). Todas essas características resultaram no que Fernando Henrique Cardoso (1977) chamou de “amálgama esdrúxulo entre um Estado repressor e um Estado-empresarial”. Frente a essas distorções, em 1979 foi lançado o programa de desburocratização e o programa de desestatização, que visavam enxugar a máquina pública e iniciar um processo de privatização das empresas estatais com base na ideia de que a atividade econômica compete preferencialmente a empresas privadas (Costa, 2008; Wahrlich, 1984). Apesar de não terem tido êxito prático, esses programas prenunciavam o debate que viria a se tornar o centro da discussão da reforma da administração pública com a emergência do neoliberalismo.

2 Reformas sob o paradigma gerencial: o Estado neoliberal (1985 a 2002)

2.1 Da redemocratização à estabilização do regime (1984 a 1994)

Na década de 1980, todos os debates atinentes à administração pública se voltaram para o processo de redemocratização e para os problemas relativos à crise econômica e à crise fiscal do Estado. O governo Sarney promoveu a extinção de diversos órgãos e empresas estatais e criou o Ministério Extraordinário de Assuntos Administrativos e a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, com a missão de elaborar uma proposta para racionalização da estrutura administrativa baseada em princípios de mérito e eficiência, na contenção de gastos públicos e no fortalecimento da administração direta para estancar o crescimento da indireta. Estas medidas praticamente não tiveram efetividade, principalmente em razão do processo constituinte. A única exceção foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), voltada para a formação e capacitação do funcionalismo (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Costa, 2008; Lima Júnior, 2014).

A Constituição de 1988 criou bases para a reorganização da administração pública. Entre as medidas, ampliou a faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, estabeleceu um sistema federativo baseado na redistribuição de orçamento e de competências entre as três esferas de governo – do qual o Sistema Único de Saúde (SUS) veio a se tornar o modelo mais bem acabado –, e estabeleceu limites rígidos à autonomia da administração indireta, que foi equiparada à administração direta para efeito de controle e procedimentos. No que se refere à organização da burocracia, a Constituição definiu que os servidores civis dos três poderes deveriam ser organizados em um regime jurídico único e consolidou o

concurso público universalizado como mecanismo de ingresso nos cargos públicos (Costa, 2008). Já a reforma idealizada durante o governo Sarney ganhou previsão nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, com prazo de 18 meses para sua realização (Lima Júnior, 2014).

Não tardaram as críticas após a aprovação da Constituição em razão dos direitos do funcionalismo, entre os quais o direito de greve. Tais críticas seriam utilizadas para legitimar as medidas neoliberais de Estado mínimo durante o governo Collor (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Andrews, 2010), governo esse que buscou implementar um programa agressivo de ajuste fiscal, desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, abertura comercial, desestatização, privatizações e redução da intervenção do Estado na atividade econômica, por meio do Plano Nacional de Desestatização alinhado ao receituário do Consenso de Washington para o ajuste estrutural na América Latina. Na administração pública, ainda que o governo tenha promulgado o Regime Jurídico Único (RJU), que ampliou e consolidou diversos direitos aos servidores, por outro lado, implementou uma agressiva reforma baseada em princípios fiscais, visando à redução do tamanho da máquina pública. Essa reforma resultou na demissão de 112 mil servidores e na aposentadoria de 45 mil, o que causou a desestruturação de setores inteiros, além do desmantelamento de estruturas, como a de promoção à cultura e programas sociais, muitas das quais tiveram que ser revistas (Carneiro; Brasil, 2021; Costa, 2008, 2014).

2.2 Reforma gerencial do MARE (1995 a 2002)

A implementação do Plano Real, em 1994, que permitiu o controle inflacionário, e a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República proporcionaram as condições políticas necessárias para o avanço da reforma administrativa, em meio à fase afirmativa do neoliberalismo no país (Bielschowsky; Mussi, 2006). Conforme explicou Bresser-Pereira (1996, 1998), a reforma se justificava tanto pelos “imperativos da globalização” quanto pela necessidade de superar a “profunda crise do Estado”, caracterizada pela combinação de crise política, crise fiscal, intervencionismo estatal e forma burocrática de administração. A solução, segundo o autor, não passaria por retirar o Estado da economia, conforme as diretrizes neoliberais que nortearam o governo Collor (que acabaram resultando em mais desorganização do Estado), mas sim de uma proposta “social-democrática”, com o objetivo de “dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia” (Bresser-Pereira,

1996, p. 8). O rótulo de social-democrática não escondia o caráter neoliberal da reforma, no qual o Estado deixava de ser indutor para se tornar coordenador do processo de desenvolvimento nacional por meio de políticas macro e de mecanismos de controle e fiscalização, além de lhe ser reservado um papel supletivo nas áreas relevantes que não são de interesse da iniciativa privada.

Para coordenar o projeto de reforma administrativa, o governo Cardoso criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que desenvolveu a estratégia das ações reformistas, descritas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Este documento estabeleceu as diretrizes do que ficaria conhecido como “modelo gerencial de administração”, caracterizado principalmente pelo deslocamento da ênfase dos procedimentos, característica da administração burocrática, para os resultados para o “cidadão-cliente”. Isso deveria ser concretizado por meio de um conjunto de medidas como ajuste fiscal duradouro; reforma econômica orientada para o mercado; reforma trabalhista e da previdência social, e reorganização da burocracia estatal, privilegiando as chamadas funções exclusivas de Estado, combinada com um plano de desestatização e descentralização das atribuições para as esferas estaduais e municipais ou entidades públicas não estatais (Brasil, 1995; Dasso Júnior, 2006; Costa, 2008).

Do ponto de vista prático, a reforma gerencial conduzida pelo MARE conseguiu avançar na mudança de regras de gestão sobre os servidores públicos federais, com modificações constitucionais que introduziram o princípio da eficiência e flexibilizaram a estabilidade no serviço público, estabelecendo critérios de produtividade para a aferição de resultados, além da alteração do RJU, que resultou na redução de diversos direitos dos servidores públicos (Brasil, 1997, 1998; Costa, 2008). Uma das modificações aprovadas foi a desobrigação de haver um regime jurídico único para servidores, o que abriu a possibilidade de contratação de celetistas. Inicialmente, esse dispositivo teve sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, mas acabou sendo validado décadas depois, em 2024 (Pires, 2024). Outro aspecto em que o governo Cardoso conseguiu avançar foi a reforma do regime geral de previdência, que dificultou o acesso e reduziu o valor dos benefícios. Essa reforma atendeu aos objetivos do ajuste fiscal previstos no PDRAE, embora o governo não tenha conseguido avançar sobre o regime previdenciário dos servidores públicos, devido à resistência encontrada.

A reforma gerencial também aprofundou o processo de privatização das empresas e serviços públicos que haviam sido cruciais para o projeto de desenvolvimento nacional até a década de 1970, com a finalidade de alcançar o reificado equilíbrio fiscal. A ênfase se concentrou nas estatais do setor elétrico, de telefonia, de

infraestrutura e da indústria de base. Estima-se que mais de cem empresas públicas federais foram privatizadas ou tiveram abertura de capital no período em questão, com destaque para a privatização da Companhia Vale do Rio Doce e do sistema Telebrás. É importante notar que o próprio governo, através do BNDES, deu suporte e financiou o processo de privatização, inclusive para companhias estrangeiras (Coutinho; Mesquita; Nasser, 2019). Por outro lado, o plano de reformas acabou ficando pelo meio do caminho em diversos aspectos, como é o caso das agências reguladoras, instituídas de forma fragmentada e sem um plano geral do modelo regulador, e o pouco avanço da descentralização para as entidades públicas não estatais como outra forma de transferência das atribuições públicas para a iniciativa privada através das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), modelo que acabou sendo mais adotado pelos entes subnacionais do que na esfera federal (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010).

Entre as causas que limitaram a implementação do plano de reforma administrativa do MARE são citadas a visão majoritariamente economicista na implementação das medidas, na qual prevaleceu a lógica ortodoxa contracionista monetária e fiscal; a reação de diversos setores da sociedade, desde os servidores públicos até atores do Congresso Nacional que viam nas reformas uma redução da sua capacidade de incidir na política de Estado; e erros de diagnóstico do próprio governo, como a concepção muito restrita de carreiras estratégicas de Estado, que relega a segundo plano outras políticas fundamentais (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010). De qualquer modo, é inegável que o plano do MARE marcou, no período em tela, uma mudança na administração pública brasileira e veio a balizar, conforme analisado a continuação, as discussões contemporâneas.

3 Atuais debates sobre reforma do Estado (2003 até o momento)

3.1 A administração pública durante o neodesenvolvimentismo (2003 a 2016)

O governo Lula não promoveu uma ruptura com a agenda macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso, como já havia sinalizado na clássica Carta ao Povo Brasileiro. No entanto, o ciclo de crescimento econômico, impulsionado pela elevação do preço das *commodities* em nível mundial, resultou em uma ampliação da capacidade de financiamento do Estado e na ampliação de programas sociais, em especial para os setores mais pobres, favorecendo-se a implementação de um programa de reforma do neoliberalismo, orientado pela busca de desenvolvimento nacional com distribuição de renda (Carneiro; Brasil, 2021). Nesse

contexto, ainda que o governo Lula não tenha estabelecido uma agenda mais coesa de reforma da gestão pública (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010), é possível identificar importantes iniciativas adotadas pelo governo em questão no sentido de reorganização do aparelho do Estado, iniciativas nas quais, apesar das diferenças de ênfase, nota-se grande influência das medidas elaboradas pelo PDRAE.

A primeira grande medida, nesse sentido, foi a reforma da previdência dos servidores públicos, aprovada ainda em 2003 através da Emenda Constitucional nº 41, que extinguiu a integralidade e a paridade entre servidores ativos e aposentados, e deu início a um processo de convergência de regras de aposentadoria com o regime geral de previdência. Estabeleceu o regime complementar de previdência capitalizado de contribuição definida (Araújo, 2009), que viria a ser definitivamente implementado em 2013, com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), já durante o governo Dilma (Peres, 2024). Além disso, o governo Lula promoveu uma readequação institucional, diretrizes para cargos comissionados, recomposição no quadro de servidores públicos por meio da realização de concurso público e criou ou reformulou carreiras em áreas consideradas estratégicas, combinadas a uma reestruturação remuneratória (Carneiro; Brasil, 2021), ainda que com grandes desigualdades entre as carreiras do núcleo estratégico, como fiscalização e controle, e outras como as responsáveis pelas áreas sociais e infraestrutura (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Outra iniciativa adotada pelo governo Lula no sentido de reorganização da estrutura administrativa do Estado foi a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), em 2005. Por meio do referido programa, sob a coordenação de um Comitê Gestor formado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela Casa Civil, e por representantes de órgãos e entidades da administração direta e indireta, o governo em questão buscava implementar mecanismos gerenciais objetivando aprimorar a governança, a eficiência e a eficácia da ação governamental, e democratização e transparência da gestão pública (Brasil, 2005). Porém, apesar de este programa ter sido apresentado como uma iniciativa inovadora, foi influenciado e consolidou princípios que haviam sido enunciados na proposta de reforma gerencial do MARE, ainda que tenha dado menos peso à gestão por resultados e maior relevância para mecanismos de gestão participativa, de modo que as mudanças significam mais uma adaptação em relação ao modelo original do que inovação na gestão pública (Grin, 2015).

Esta dinâmica de continuidade e adaptação em relação à concepção do MARE aparece também na tentativa do governo de flexibilizar as relações de

trabalho no serviço público, como foi o caso, por exemplo, da tentativa de regulamentação das fundações públicas de direito privado. Na avaliação do governo, isso possibilitaria superar a rigidez da administração direta, permitindo a contratação de pessoal pelo regime celetista e a regência pelo princípio de desempenho (Brasil, 2007), ainda que a natureza jurídica híbrida desses órgãos dificultasse o controle público e criasse risco de instabilidade e precarização de serviços essenciais (Pereira, 2009). É, de fato, o que se viu no caso da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) – criada em 2011 para flexibilizar a administração dos hospitais públicos –, cuja implementação resultou em uma heterogeneidade de vínculos e formas de trabalho que dificultou a gestão de pessoal e gerou disparidade salarial e diferenças de jornada. Além disso, a referida implementação também consolidou a lógica gerencial privada, focada no lucro e na redução de custos, conflitante com a ideia de prestação de serviços públicos e garantia de direitos sociais (Góes, 2021; Pinheiro; Borges, 2019; Silva, 2025).

Outro aspecto de continuidade e aprofundamento das diretrizes previstas no PDRAE foi a criação das Parcerias Público-Privadas (PPPs), em âmbito federal, em 2004. Essas parcerias se tornaram peças fundamentais na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 (Jardim; Silva, 2015). O governo Lula também buscou impulsionar a descentralização das atribuições e prestação de serviços públicos através de medidas como a aprovação do Marco Legal dos Consórcios Públicos, em 2005, que estabelece diretrizes para a atuação conjunta entre entes subnacionais por meio de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, e de iniciativas como o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, visando à construção de alianças e consenso em torno de reformas e temas considerados prioritários (Abrucio, 2007; Abrucio; Pedroti; Pó, 2010).

Por fim, talvez a principal inovação do período tenha sido a criação e ampliação de espaços e mecanismos de participação da sociedade nas ações do governo federal, como fóruns, conselhos e conferências setoriais de diversos temas, sobretudo direitos das minorias e meio ambiente (Carneiro; Brasil, 2021). Outras medidas também foram descritas no Plano Nacional para o Governo Aberto, instituído em 2011, no período do governo Dilma, como resultado de uma parceria internacional. Esses instrumentos e espaços chegaram a incentivar o chamado “ativismo institucional”, no qual organizações e movimentos sociais buscavam espaço na burocracia estatal por meio desses mecanismos participativos, para propor

modelos alternativos de políticas públicas. Contudo, a capacidade de influenciar a política de Estado esbarrava em limites estruturais do modelo econômico e do próprio regime político, de modo que esses movimentos foram mantidos em uma posição marginal ou subordinada dentro do Estado (Tatagiba; Abers; Silva, 2018).

Sem um documento à época que estabelecesse a estratégia de governo em relação à reforma da administração pública, as diretrizes foram compiladas no diagnóstico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OCDE, 2010). O referido diagnóstico definiu como bases prioritárias: o planejamento estratégico da força de trabalho; a racionalização da remuneração dos servidores; a alteração do sistema de carreiras; a competência e o princípio de desempenho para remuneração e desenvolvimento nas carreiras, além do desenvolvimento de estratégias para construir consenso, promover a transformação sucessiva, identificar ganhadores e perdedores, e compensar os perdedores para possibilitar as reformas. No entanto, a crise do governo Dilma e a ascensão do bolsonarismo (Boito Júnior, 2018; Martuscelli, 2026) contribuíram para que fosse colocada uma ênfase ainda mais ortodoxa na tentativa de reorganização da administração pública, conforme discutimos a na subseção seguinte.

3.2 Administração pública durante o período dos governos Temer e Bolsonaro (2016 a 2022)

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, Temer assumiu interinamente a Presidência da República com o programa Uma Ponte para o Futuro (PMDB, 2015) que, a partir de um diagnóstico de recessão econômica e crise fiscal, propôs medidas de retorno ao neoliberalismo ortodoxo, como o fim da vinculação e indexação orçamentária, a criação de uma autoridade orçamentária independente e a reforma da previdência, com a implementação de idade mínima para aposentadoria e a desvinculação dos benefícios ao salário mínimo. Além disso, o programa em questão previa medidas para o desenvolvimento econômico baseadas em contrarreformas estruturais, a exemplo da reforma trabalhista, abertura econômica, incentivo ao aumento da inovação e produtividade e redefinição do papel do Estado. Ao lado da referida reforma trabalhista, a principal medida do governo Temer foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu um ajuste fiscal rígido, apoiado em uma política de teto de gastos e no congelamento dos gastos públicos primários por 20 anos, criando obstáculos para a efetivação de direitos sociais e para a formulação de políticas públicas (Bitencourt; Bitencourt, 2023).

Esse ajuste fiscal foi reafirmado e aprofundado durante o período do governo Bolsonaro, que, além de uma agenda radical de abertura econômica e privatizações, também implementou uma agenda de retirada de direitos sociais que teve como marco da reforma da previdência de 2019 que restringiu acesso aos benefícios, reduziu o seu valor e ampliou a convergência entre o regime previdenciário dos servidores e o regime geral (Granato; Rech, 2024). Além disso, o Ministério da Economia, liderado por Paulo Guedes, elaborou um extenso plano de reforma administrativa por meio dos planos Mais Brasil e Nova Administração Pública. O Programa Mais Brasil tinha como principais objetivos aprofundar o ajuste fiscal e “desengessar” o orçamento para ampliar os recursos discricionários à disposição do governo e foi materializado através de três propostas de emenda constitucional (PEC): a PEC nº 186/2019 propunha controle do crescimento das despesas obrigatórias e de ajuste fiscal (Brasil, 2019a); a PEC nº 187/2019 visava extinguir e limitar a criação de fundos públicos (Brasil, 2019b), e a PEC nº 188/2019 pretendia extinguir o percentual de transferências obrigatórias e criar regras mais rígidas para a transferência de recursos para estados e municípios (Brasil, 2019c).

Já o projeto da Nova Administração Pública visava enxugar a máquina pública, alterar a política de remuneração e gratificação e a carreira do funcionalismo com base no princípio de mérito e gestão de desempenho, e consolidar um novo regime de vínculos para flexibilização do serviço público que, conforme o plano estratégico, deveria ser implementado através de reforma constitucional e complementado por outras alterações legais (Brasil, 2020). A materialização da primeira etapa da reforma se deu através da PEC nº 32/2020, que reforçava o caráter subsidiário do Estado na prestação de serviços públicos além de prever o novo regime de vínculos, que retomava a ideia de carreiras típicas de Estado da reforma contida no PDRAE, facilitava a contratação de servidores pelo regime celetista e flexibilizava a estabilidade no serviço público, ainda que mantivesse o instituto para os servidores estáveis (Brasil, 2020).

Apesar de terem servido para retomar com mais força o debate sobre a reforma administrativa, nenhuma das medidas elaboradas e encaminhadas pelo governo Bolsonaro foi aprovada pelo Congresso Nacional. A única exceção foi uma parte da chamada PEC nº 186, promulgada com significativas modificações feitas pelo Congresso Nacional, já no contexto da crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19. Essa parte foi completamente desvirtuada dos objetivos originais, já que flexibilizava o teto de gastos para permitir o pagamento dos benefícios emergenciais. No entanto, o debate e boa parte dos argumentos mobilizados pelo Ministério da Economia, no período em tela, foram cruciais para

colocar a reforma administrativa no centro do debate político e intelectual e na agenda de governo no período subsequente, como veremos a continuação.

3.3 Discussão sobre reforma do Estado no terceiro governo Lula (2023 a 2026)

A importância da reforma administrativa, ou do “projeto de modernização do Estado”, como passou a ser chamada a partir de 2023 para criar uma diferenciação semântica em relação ao governo Bolsonaro, já estava presente no Relatório de Transição de Governo (2022). Esse relatório previa a necessidade de racionalização da estrutura de carreiras dos servidores públicos e do modelo de contratações de bens e serviços da administração federal, com foco na eficiência. Posteriormente, a centralidade da reforma administrativa no terceiro governo Lula foi reforçada com a criação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a quem coube a missão de conduzir o projeto governamental de reforma da gestão pública. Embora não tenha sido divulgado um planejamento global da reforma pretendida pelo governo, o balanço das entregas do MGI salienta como principais frentes de atuação a reestruturação de carreiras e o projeto de lei geral da gestão pública (Brasil, 2025a).

O plano de racionalização do sistema de carreiras do Executivo Federal aponta a fragmentação de carreiras, a rigidez administrativa e o elevado custo de gestão como os principais problemas da administração pública na atualidade. Para solucionar esses problemas, o plano estabelece diretrizes que procuram promover a flexibilidade e a contínua adequação do aparelho estatal às necessidades econômicas. Para isso, o governo Lula planeja uma estratégia de alteração infraconstitucional por “simplificação por aproximação sucessiva”, cujo objetivo é transversalizar os planos de carreiras, com atribuições mais abrangentes e multidisciplinares, estrutura remuneratória simplificada e maior valorização para os servidores de nível superior (Brasil, 2024). Aparentemente, o modelo almejado visa reorganizar as carreiras públicas em três espécies: carreiras finalísticas, compostas por especialistas em áreas específicas, como saúde, educação e segurança; carreiras transversais, com cargos de gestão, planejamento e governança que podem ser alocados em diversos órgãos; e carreiras de apoio, com atribuições auxiliares e possibilidade de contratação pelo regime celetista ou terceirizado (Cardoso Júnior; Santos; Nogueira, 2023).

A primeira medida concreta nessa direção consistiu na reestruturação de carreiras em 2024, estabelecendo 20 níveis de progressão para todos os cargos (Brasil, 2025b), contribuindo para a uniformização e simplificação da estrutura remuneratória do funcionalismo, conforme os objetivos do governo. Já o processo

de agrupamento e transversalização começou a ganhar forma com a criação da carreira de Analista Técnico do Poder Executivo Federal, vinculada ao MGI. Essa nova carreira agrupa diversos cargos de nível superior, como administradores, contadores e engenheiros, provenientes de outras carreiras, e permite que esses profissionais sejam alocados em qualquer ministério (Brasil, 2026b). Essa dinâmica de transversalização das carreiras foi reafirmada com a criação da Diretoria de Carreiras Transversais no MGI, responsável por gerir a alocação dos servidores em outras unidades e órgãos da administração pública (Brasil, 2026a). Se confirmada, essa dinâmica sugere que o MGI poderá se tornar, no futuro, o órgão central de gestão de recursos humanos da União, a exemplo do que foi o DASP.

Com o anteprojeto de Lei Geral da Gestão Pública, apresentado no final de 2025, o governo propõe substituir a organização burocrática centralizada por um modelo de gestão apoiado na participação social, no ciclo de políticas públicas e na ampliação da capacidade estatal por meio da cooperação e coordenação de ações descentralizadas entre agentes públicos e privados, com o objetivo de garantir a efetividade e a legitimidade das ações governamentais, impulsionando o processo de desenvolvimento sustentável e inclusivo (Comissão de Especialistas, 2025a). A minuta regulamenta o ciclo de políticas públicas, institui mecanismos de governança colaborativa e participação social, cria regras de cooperação federativa e distribuição dos recursos conforme indicadores e alinhamento com a estratégia nacional de desenvolvimento. Além disso, a minuta define o regimento de cooperação com o setor privado para a execução de políticas públicas e dispõe sobre planejamento, orçamento, controle, diretrizes para organização de cargos e gestão de pessoas. Por fim, a minuta também reafirma a separação entre administração direta e indireta, incluindo, além das autarquias, empresas públicas e companhias de economia mista, as fundações públicas de direito privado (Comissão de Especialistas, 2025b).

Conforme Francisco Gaetani, secretário extraordinário para Transformação do Estado do MGI, com o projeto em questão o governo Lula busca consolidar um novo paradigma da administração como um instrumento para a execução de políticas públicas voltada a resultados (Gaetani, 2026). Já para José Celso Cardoso Júnior, secretário de Gestão de Pessoas do MGI, a proposta de reforma do Estado do governo se apoia na combinação entre o neo-weberianismo, que preceitua princípios como profissionalização, eficiência, responsabilidade e cooperação, para formar uma burocracia estatal capaz de coordenar o ciclo de políticas públicas; e o neo-estruturalismo latino-americano, que parte do reconhecimento da heterogeneidade da formação social brasileira para dotar o Estado de capacidades para

induzir o desenvolvimento nacional através da cooperação e divisão de responsabilidades entre entes federados e atores públicos e privados, no qual o exemplo mais desenvolvido seria o SUS (Cardoso Júnior; Gomide; Conceição, 2026).

Em paralelo às iniciativas do governo, o Congresso Nacional buscou protagonismo no tema ao instalar uma Comissão Especial para elaborar um projeto de reforma administrativa. O relatório apresentado por essa Comissão em 2025 traz um diagnóstico bastante semelhante ao do governo, apontando como principais problemas os altos gastos estatais e a fragmentação da máquina pública. O documento sugere ainda a formulação de uma reforma com os objetivos de ampliar a eficiência e responsabilidade fiscal, fortalecer a meritocracia e constituir uma administração voltada para resultados (Câmara de Deputados, 2025c). Para dar concretude às propostas do relatório, a referida Comissão Especial elaborou a PEC nº 38 (Brasil, 2026c), que traz mudanças de caráter estrutural, como política de avaliação de desempenho, racionalização de carreiras e estrutura remuneratória dos servidores, regras para dimensionamento dos recursos humanos antes da realização de concurso público, e organização do ciclo de políticas públicas. A proposta é complementada com o projeto de Lei de Responsabilidade e Resultados (Câmara dos Deputados, 2025a), que regulamenta a progressão funcional através de critérios como mérito, competências e desempenho, e com o projeto de Marco Legal da Administração Pública Brasileira (Câmara dos Deputados, 2025b), que dispõe sobre planejamento da força de trabalho e realização de concursos públicos, e estruturação de carreiras com foco no mérito, transversalidade, mobilidade e flexibilidade da estrutura administrativa.

Embora tenha participado do processo de debate da Comissão Especial do Congresso Nacional, e saliente que o projeto elaborado pelos parlamentares não apresenta um desacordo de fundo com a proposta elaborada pelo MGI, o governo adota uma estratégia distinta para a sua implementação, já que considera desnecessária uma mudança constitucional e aposta em um processo mais gradativo, privilegiando o debate com os demais entes federativos e a sociedade, para a construção de consensos (Gaetani, 2026). Essa posição do governo evidencia que, apesar das divergências relacionadas à forma e aos ritmos de implementação da reforma administrativa – e de alguma ou outra questão pontual –, há uma confluência no sentido geral da reestruturação administrativa a ser implementada, em especial no que diz respeito à mudanças relacionadas à estrutura das carreiras e consolidação do princípio de mérito; à avaliação de produtividade e regulamentação; ao aprofundamento das PPPs e descentralização federativa para execução dos projetos; e à regulamentação do ciclo de políticas públicas como forma de participação na elaboração das políticas públicas.

Considerações finais

Por meio do presente capítulo, buscamos reconstituir o percurso das reformas da administração pública brasileira desde a década de 1930, resgatando os traços característicos das referidas reformas social e historicamente contextualizadas. Durante o período que vai de 1930 até 1985, no qual primou o que se convencionou chamar de paradigma burocrático, a administração pública brasileira, embora tenha preconizado a centralização e a meritocracia com a criação do DASP, foi caracterizada, na prática, pela descentralização e ampliação da administração paralela por meio de autarquias e empresas estatais. Essa estratégia era voltada a impulsionar o projeto de desenvolvimento nacional, que veio a culminar, durante o Regime Militar, na fragmentação da máquina pública e na instituição de Estado-empresarial.

As críticas a esse modelo de Estado, especialmente a partir do processo de redemocratização do país na década de 1980, serviram de base para a reforma gerencial impulsionada durante o governo Cardoso, na década de 1990. Em consonância com as diretrizes do neoliberalismo, essa reforma teve como eixos o ajuste fiscal, a privatização de empresas e serviços públicos e a ênfase em resultados, mérito e desempenho na organização da burocracia estatal. Com base no modelo em questão, que se convencionou chamar de paradigma gerencial, o Estado deixou de ser o indutor e assumiu o papel de articulador dos agentes econômicos no processo de desenvolvimento, por meio de atribuições como fiscalização e regulação, além de uma posição subsidiária de atuação na esfera econômica.

As mudanças na administração pública prosseguiram no período mais recente, notando-se influência do projeto gerencial na busca por flexibilização do serviço público, ainda que com ritmos e formas distintas, assim como também com ênfase diferenciada no que tange aos espaços de participação social. Nesse sentido, propostas como ampliação da participação da iniciativa privada na gestão e execução de políticas públicas, flexibilização do sistema de carreiras e remuneração dos servidores públicos, consolidação dos princípios de mérito e avaliação de desempenho, e mecanismos para limitação dos gastos públicos estiveram presentes tanto nas propostas de reformulação administrativa durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores, quanto nas iniciativas durante o período dos governos Temer e Bolsonaro. É, por fim, o que se observa em relação ao atual debate sobre a reforma administrativa, no qual tanto a proposta do MGI quanto a proposta elaborada pelo Congresso Nacional demonstram, como visto, uma confluência tanto no diagnóstico quanto nos objetivos gerais, apesar das divergências e debates públicos em torno da estratégia e da formação de consenso político para a concretização da reforma.

Referências

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. espec., p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. p. 27-71.
- ANDREWS, C. W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. *In*: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (org.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.
- ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. As marcas de nascença: A administração pública da Colônia à Velha República. *In*: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (org.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 13-37.
- ARAÚJO, E. S. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 1, p. 31-41, 2009.
- BARIANI, E. DASP: Entre a norma e o fato. *In*: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (org.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 39-62.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. *In*: CAVE, R. (ed.) **Brasil y Chile**: Una mirada hacia América Latina. Santiago de Chile: RIL, 2006. p. 15-62.
- BITENCOURT, L. V.; BITENCOURT, C. M. A austeridade da Emenda Constitucional no 95/2016 e o avanço do Estado Pós-Democrático. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 139-164, 2023.
- BOITO JÚNIOR, A. **Reforma e crise política no Brasil**: Os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas; São Paulo: Unicamp; Unesp, 2018.
- BRASIL. **Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília: Presidência da República, 1967.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. **Lei no 9.527, de 10 de dezembro de 1997**. Brasília: Presidência da República, 1997.
- BRASIL. **Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998**. Brasília: Presidência da República, 1998.
- BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Brasília: Presidência da República, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Fundação Estatal**: metas, gestão profissional e direitos preservados - Informações sobre o Projeto de Lei Complementar enviado ao Congresso Nacional pelo Governo Federal. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição no 186, de 2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019a.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição no 187, de 2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição no 188, de 2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019c.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição no 32, de 2020**. Brasília: Congresso Nacional, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nova Administração Pública**. Brasília: ME, 2020. Apresentação.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O poder da negociação: conquistas e desafios do diálogo institucional no âmbito da MNNP**. Brasília: MGI, 2024. Apresentação.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Transformação do Estado: Brasil mais justo, governo eficiente**. Brasília: MGI, 2025a. Apresentação.

BRASIL. **Lei no 15.141, de 2 de junho de 2025**. Brasília, Presidência da República, 2025b.

BRASIL. **Decreto no 12.904, de 27 de março de 2026**. Brasília: Presidência da República, 2026a.

BRASIL. **Lei no 15.367, de 30 de março de 2026**. Brasília: Presidência da República, 2026b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição no 38, de 2026**. Brasília: Congresso Nacional, 2026c.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. **Minuta da Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025a. Minuta legislativa.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. **Minuta do Marco Legal da Administração Pública Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025b. Minuta legislativa.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. **Reforma Administrativa: relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025c. Relatório.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento capitalista e Estado: bases e alternativas. In: MARTINS, C. E. (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977. p. 205-220.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GOMIDE, A.; CONCEIÇÃO, D. N. Qual Estado precisamos? In: **A Terra é Redonda**. [S. l.], 23 jan. 2026. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/qual-estado-precisamos/>

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, J. S. C.; NOGUEIRA, R. P. Carreiras públicas e desenvolvimento: uma proposta para superar o anacronismo dos conceitos e modernizar o estado. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; LOPEZ, F. G. (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: IPEA, 2023.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. **O papel do Estado e as reformas na administração pública: da Constituição Federal de 1988 ao contexto pós-pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

CODATO, A. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 3, p. 321-339, 2014.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS. **Lei Geral da Gestão Pública**: revisão do Decreto-Lei 200/1967 - Proposta da Comissão de Especialistas. Brasília: MGI/AGU, 2025a. Apresentação.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS. **Minuta da Lei Geral de Gestão Pública**. Brasília: MGI/AGU, 2025b. Minuta legislativa.

CORRÊA, V.; PASSADOR, C. S. **O campo do conhecimento em administração pública no Brasil**: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos. Brasília: ENAP, 2019.

COSTA, F. L. D. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

COSTA, F. L. D. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2014.

COUTINHO, D. R.; MESQUITA, C. F. D. M.; NASSER, M. V. N. D. A. M. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito FGV**, São Paulo, v. 15, n. 1, e1902, 2019.

DASSO JÚNIOR, A. E. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**. 2006. 459 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório final**. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022.

GAETANI, F. **MGI quer mudar paradigma do Direito Administrativo com nova lei geral para gestão pública**. Entrevistador: Luísa Carvalho. Brasília: Jota, 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/executivo/mgi-quer-mudar-paradigma-do-direito-administrativo-com-nova-lei-geral-para-gestao-publica>

GÓES, K. R. A lógica produtivista da empresa brasileira de serviços hospitalares – Ebserh. **Revista Interface**, Natal, v. 18, n. 2, p. 124-141, 2021.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

GRANATO, L. A trajetória dos estudos de administração pública no Brasil: uma contribuição à discussão sobre a qualidade da democracia no país. In: XAVIER, L. O.; DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. F. (org.) **A qualidade da democracia no Brasil**: questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Curitiba: CRV, 2016. v. 1. p. 225-242.

GRANATO, L. **O Estado latino-americano**: teoria e história. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

GRANATO, L.; RECH, M. Estado, neoliberalismo y bloque en el poder en el gobierno de Jair Bolsonaro. In: CRESPO, R.; MADUREIRA, M.; MEIRELES, M.; KURI, G. (org.). **Des(Brasil)**: del desvarío bolsonarista a los desafíos de la reconstrucción. México: UNAM, 2024. p. 115-130.

GRIN, E. J. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a Administração Pública Gerencial. **Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 15, n. 39, p. 66-88, 2015.

GUERRERO, O. **La administración pública del Estado capitalista**. México: INAP, 1980.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC)**: neodesenvolvimentismo? São Paulo: Editora UNESP, 2015.

LEITE, L. Q. Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do decreto-lei nº200 em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 13, n. 27, p. 221-248, 2021.

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-31, 2014.

MARTORANO, L. Nicos Poulantzas: burocracia e burocratismo. In: PAÇO CUNHA, E. (org.). **Marxismo e burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017. p. 163-180.

MARTUSCELLI, D. E. **Golpe do impeachment e conflitos de classes no Brasil**: da crise do governo Dilma à ascensão do bolsonarismo. Marília: Lutas Anticapital, 2026.

MOURA, E. A. C. Burocracia brasileira, reforma administrativa e Estado Novo: o papel do aparato administrativo no Governo Vargas. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 367-400, 2016.

OCDE. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: Brasil 2010 - Governo Federal. Brasília: OCDE, 2010.

PAÇO CUNHA, E.; GUEDES, L. T. Natureza do pensamento administrativo político a serviço da acumulação. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 17, n. 2, p. 88-108, 2025.

PAES DE PAULA, A. P.; CARVALHO, R. V. C. S. Reavaliando o paradigma da administração pública burocrática brasileira: a burocracia racional-legal pré-1930. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 60, e2025-0154, 2026.

PANDOLFI, D. C. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (org.). **O tempo do nacional-estatismo**: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo: Segunda República (1930-1945). 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. v. 2.

PEREIRA, L. Fundações estatais na organização do Estado brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 98-135, 2009.

PERES, V. A. P. Funpresp: a privatização da previdência social dos servidores públicos federais. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 27, e-96281, 2024.

PESSOA, R. S. Notas para uma crítica marxista da administração pública. **Princípios**, São Paulo, v. 42, n. 168, p. 197-216, 2023.

PINHEIRO, K. F.; BORGES, Â. M. C. Os efeitos da Ebserh na gestão dos recursos humanos dos hospitais universitários federais. **Cadernos do CEAS**, Recife, n. 247, p. 452-477, 2019.

PIRES, S. STF valida emenda que flexibilizou regime de contratação de servidores públicos. In: **STF**. 6 nov. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-emenda-que-flexibilizou-regime-de-contratacao-de-servidores-publicos/>

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

SAES, D. Uma interpretação marxista da evolução do Estado no Brasil. In: COSTA, S. (org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo: A Garibaldi; UCG, 2004. p. 109-124.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-469, 2009.

SILVA, L. B. A Reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (org.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SILVA, G. O. **Qualidade do cuidado em saúde e dados abertos nos hospitais universitários federais**: uma análise dos arranjos de implementação e ativação de capacidades após a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). 2025. 416 f. Tese (Doutorado Profissional em Políticas Públicas) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2025.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

WAHRLICH, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 27-75, 1974.

WAHRLICH, B. M. S. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 5-68, 1975.

WAHRLICH, B. M. S. Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 72-87, 1984.

CAMINHOS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: AS VISÕES DA NATUREZA NA CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO AMBIENTAL

Sofia Vizcarra Castillo
Jônatas da Rosa Lutckmeier

Introdução

O presente capítulo faz uma revisão histórica das características da política ambiental no Brasil, centrando-se nas visões da relação humano-natureza e de desenvolvimento contidas na definição do problema público nos principais instrumentos de política ambiental, no período de 1930 a 2025. Assim, usando como enfoque analítico as discussões sobre extrativismo e neoextrativismo (Concha, 2020; Gudynas, 2009; Svampa, 2019) na construção do problema público ambiental, o capítulo procura compreender a forma em que foi concebida a relação entre desenvolvimento e natureza na política pública ambiental brasileira no nível federal, interrogando-se principalmente sobre a concepção da categoria “recurso natural” nesses instrumentos.

A reconstrução se baseia em esforços anteriores de periodização (Araújo, 2013; Moreira *et al.*, 2021; Moura, 2016; Viola, 1998) que têm como ponto de partida a década de 1930, momento da elaboração dos primeiros códigos voltados à gestão de recursos naturais. Ela passa por marcos históricos como a adoção da Constituição Federal de 1988, que reconhece a preservação do meio ambiente como uma questão pública, e a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) nos anos 1990, no contexto da conferência Rio 92. A Rio 92 foi um marco importante para a construção de

uma imagem internacional do Brasil como líder na proteção ambiental – imagem que o governo tentou renovar com a organização da COP30 em Belém.

Na última década, a política ambiental tem estado no centro de árduos debates na política brasileira, tornando-a um objeto contencioso na arena eleitoral (Capelari; Milhorange; de Araújo, 2023; Losekann; Paiva, 2024). Os avanços e retrocessos recentes dos instrumentos normativos ambientais refletem os debates ao redor do *trade-off* entre economia e meio ambiente, que parece estar no centro das preocupações das elites políticas brasileiras. Entretanto, a revisão histórica mostra que a tensão entre economia e meio ambiente é antiga e está presente nos diversos campos ideológico-partidários, mesmo que seja recente a sua emergência como objeto de polarização política.

A revisão dos elementos da definição do problema público (Rochefort; Cobb, 1994), em perspectiva histórica, permite identificar como as concepções se transformaram, particularmente no que se entende por natureza e no que posteriormente será denominado como “questão ambiental”. Essas transformações, apesar de importantes, acontecem de forma lenta e continuam sendo marcadas por contradições; tanto por tensões entre os tomadores de decisão, como aponta Araújo (2013), mas também por tensões ontológicas com relação às concepções de natureza que sustentaram projetos coloniais, desenvolvimentistas e neo-desenvolvimentistas (Gudynas, 2010).

Assim, nossa escolha para a reconstrução histórica da política ambiental brasileira é o mapeamento dos contornos e concepções da definição do problema público ambiental. Para tal finalidade, propomos, em primeiro lugar, um exercício de periodização desde 1930 até 2025, com base em uma revisão narrativa das periodizações existentes na literatura. Em segundo lugar, propomos uma análise temática dos conteúdos de 72 documentos normativos, de 1934 até 2025¹, mapeados em três temas: i) concepções da natureza e meio ambiente; ii) tipos de relações com a natureza reguladas; e iii) papel do Estado com relação ao problema ambiental. Este mapeamento nos permite identificar continuidades e rupturas no nível de definição do problema público ambiental nesse período de quase um século.

1 A gestão de recursos naturais: a natureza a serviço dos humanos

Compreender as características das políticas públicas em matéria ambiental nos leva a pensar na forma em que o Estado passou a conceber a natureza e nas formas como lidamos socialmente com ela. Esta relação tem antecedentes históricos

¹ Veja-se o Apêndice A.

de longa data, e no mundo ocidental é cunhada nos fundamentos do direito à propriedade. Os arranjos que deram sentido para as formas contemporâneas de desenvolvimento, produção e relação com a terra foram cunhados a partir do século XVII (Charbonnier, 2021, p. 54). É possível identificar, no pensamento de John Locke, dois fundamentos desta relação: o primeiro, o trabalho; o segundo, a missão divina.

A propriedade do ser humano sobre si e sobre o seu trabalho é o fundamento da transformação da terra em propriedade. Quando o indivíduo coloca o seu trabalho em algo disponível na natureza, adiciona algo que lhe pertence, e isso justifica a sua apropriação (Locke, 2019, p. 100). Terra, aqui, pode ser entendida enquanto o mesmo que natureza e recursos naturais, já que a propriedade sobre a terra também é a propriedade sobre o que ela disponibiliza, incluindo o que o ser humano transforma com seu trabalho. Esse processo de privatização confere ao que antes era um “direito comum de todos” a possibilidade de ser individualizado (Locke, 2019.) É importante considerar que a apropriação era condicionada às formas específicas de organização social, que durante a Inglaterra do século XVI eram marcadas pela presença da doutrina cristã e transição do feudalismo para o capitalismo agrário (Polanyi, 2000).

No que tange à missão divina, a terra é vista como fonte de recursos que foram por Deus colocados à disposição da humanidade, para a sua subsistência. Porém, a utilização da terra seria condicional, pois a criação divina é para a subsistência dos humanos e não para o desperdício (Locke, 2019). Nesse sentido, a reflexão também aponta para uma ideia de responsabilidade com a terra associada à doutrina cristã, em que os limites da apropriação estavam condicionados às necessidades e capacidades de cada um; o que passasse disso e não fosse possível utilizar deveria fazer parte do uso comum. Embora ambas as perspectivas sejam pautadas por um uso condicionado, a natureza é reduzida à fonte de recursos e sua existência se legitima no propósito e nos interesses humanos, o que também pode ser compreendido como uma visão utilitarista².

Entretanto, a subordinação ontológica da terra só alcançou o seu grande potencial destrutivo através de duas questões que surgiram posteriormente: a economia de mercado e a colonização. Segundo Polanyi (2000, p. 18), a economia de mercado subordinou a economia e a produção aos interesses de um mercado autorregulado, o que marca a transição liberal da lei divina para a lei de mercado. Na prática, isso significou que as relações de produção e trabalho passaram a

² Utilitarismo enquanto doutrina que justifica as ações pelos seus fins, filosofia associada a Jeremy Bentham e John Stuart Mill. A existência da natureza é condicionada à humana, o que é legitimado em histórias como o “jardim do Éden”, na visão cristã, ou na própria criação.

ser guiadas pela racionalidade produtiva e não pelos interesses sociais (Polanyi, 2000, p. 65). A submissão da natureza às leis de mercado escondeu a dimensão política das relações com os recursos naturais, o que manteve o direito à propriedade sem as reflexões acerca do seu uso condicionado e sem a dimensão política da relação com o espaço. Polanyi resume bem a questão quando adverte: “A crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica” (Polanyi, 2000, p. 55).

Conforme Caio Prado Jr. (2011), foi através da colonização que essa forma específica de se relacionar com a natureza foi trazida e implantada na organização social do Brasil. A relação com a terra foi marcada pelo extrativismo e, mais tarde, pela agricultura para fins de exportação. As populações indígenas tiveram a sua forma de relação com a natureza suprimida pelos colonizadores, que introduziram a monocultura de exploração nos moldes feudais, mas dessa vez dentro do sistema capitalista, que não estendeu a cortesia dos salários às pessoas escravizadas. A dimensão moral ficou distante, temporal e espacialmente, o que facilitou a construção do Brasil como uma colônia de exploração efetiva. O que no começo era uma terra vazia e sem interesse para os portugueses, se torna um espaço fértil para a agricultura de exportação.

A continuidade dessas relações coloniais resultou em uma posição desfavorável nas trocas comerciais do Brasil: fornece produtos primários, esgota seus recursos naturais e lida com impactos socioambientais contínuos, ao mesmo tempo que importa produtos industrializados de alto valor agregado (Marini, 2017). Em perspectiva macro isso pode ser entendido dentro do que Wallerstein chamou de “sistema-mundo” (1974), no qual as relações entre os países são relações econômicas pautadas pela divisão do trabalho.

Esta relação de exploração dos territórios coloniais incentivou o desenvolvimento de um pensamento político nos países ocidentais – outrora metrópoles coloniais – onde a natureza é vista como uma fonte inesgotável de recursos, e que marcou, em grande medida, a vida republicana dos Estados que se tornaram independentes dessas metrópoles. Nesse contexto, mesmo com críticas acerca dos danos da colonização, com a busca pela soberania e com questionamentos sobre relações coloniais de propriedade, a visão utilitarista da natureza ainda se consolidou como visão dominante (Gudynas, 2012; Svampa, 2019).

Nos períodos mais recentes, o contexto da globalização e do crescimento econômico como indicador de desenvolvimento acelerou a exploração de recursos naturais em escala global. Isso marca o que Maristella Svampa chama de transição do “Consenso Neoliberal” para o “Consenso das Commodities”, que classifica a

posição dos governos que, outrora críticos das políticas neoliberais, enxergaram no aumento dos preços do mercado de produtos primários uma possibilidade de desenvolvimento econômico, mantendo e ampliando a extração de recursos naturais de seus países (Svampa, 2019). Esse dilema levou governos progressistas latino-americanos a aceitarem as vantagens das commodities no mercado e a financiar uma inclusão pelo consumo, que no longo prazo levou a uma reprimarização das economias e à aceleração da degradação ambiental (Svampa, 2019; Gudynas, 2012).

No Brasil, a vanguarda ambiental se apresentou enquanto possibilidade de pautar as discussões sobre desenvolvimento sustentável nos países subdesenvolvidos e sobre a responsabilização dos países mais poluidores pelos danos históricos. Contudo, essa tentativa vanguardista foi marcada por um conservadorismo, principalmente em relação à utilização dos recursos da Amazônia (Viola; Franchini, 2013). Este é o paradoxo da atuação do Brasil: ao se utilizar o extrativismo moderno para sustentar as suas políticas sociais, viu diminuir o seu papel estratégico internacional. Segundo Viola e Franchini: “Apesar de ter o potencial, o país não foi capaz de se tornar um líder global na arena de governança do clima, sacrificando esse papel no altar de antigas alianças com o mundo em desenvolvimento” (2013, p. 72).

As consequências políticas são amplas e diversas, e o que podemos perceber é que a natureza foi utilizada para sustentar a busca por modernidade e progresso, nos trazendo ao momento atual de “policrises” (Svampa, 2025). Essa discussão é importante para o nosso capítulo por dois motivos: o primeiro é que as políticas de relação com a natureza estão inseridas em um contexto de diversas outras disputas políticas dentro do país. O segundo é que essas disputas internas e o sistema mundo confluíram e nos colocaram no espaço de fornecedores de produtos primários para outros países, ao mesmo tempo que buscamos um protagonismo ambiental no nível internacional, como mostram os percursos da política ambiental apresentados na seção 3.

2 O meio ambiente como um problema público *super wicked*

A definição de um problema público é um passo essencial nos processos de políticas públicas, pois ela determina o tipo e a extensão do problema, assim como as suas alternativas de resposta. Como apontam Rochefort e Cobb (1994, p. vii): “A definição do problema tem a ver com o que escolhemos identificar como problema público e como pensamos e falamos sobre essas preocupações”. Nesse sentido, a definição é um momento central do processo de política pública e envolve diversos atores, visões e interesses (Capella, 2018). O resultado deste

processo se expressa, nos Estados de direito, no seu marco normativo. Dessa forma, a legislação nacional pode ser considerada como a definição vigente de um determinado problema público em um determinado momento histórico.

Conforme aponta Capella (2018), alguns elementos frequentemente empregados na definição de problemas públicos são: i) causalidade: explicitação do pressuposto causal que sustenta a resposta ao problema; ii) gravidade: vinculada à percepções do impacto e riscos associados ao problema; iii) incidência: definição das partes afetadas pelo problema, assim como sua extensão e possibilidade de expansão; iv) novidade: relativa ao grau de normalidade, avaliada a partir da atenção que a opinião pública dá a um determinado assunto; v) proximidade: relativa à população geral, levando em consideração os grupos afetados; vi) crise: usada como uma forma de salientar a gravidade de uma situação e a urgência da necessidade de resposta; vii) público-alvo: uma descrição mais específica das pessoas afetadas pelo problema público; viii) meio *versus* fins: a definição do problema público pode também iniciar na identificação dos meios e estratégias disponíveis para sua resposta (soluções) antes de definir os conteúdos específicos do problema; ix) soluções: definidas como a ação governamental que decorre da definição do problema público.

Esses aspectos não estão presentes em todos os problemas públicos, ao contrário, frequentemente o detalhamento de um problema público resulta de um processo histórico que traz novos elementos à sua definição. No caso da questão ambiental, isso é particularmente relevante na medida em que, na atualidade, ele é considerado como um problema “perverso” (*super wicked problem*) (Levin *et al.*, 2012; Peters, 2017). Para Levin *et al.* (2012, p. 124), estes tipos de problemas têm quatro características que os tornam particularmente complexos. Em primeiro lugar, são problemas para os quais o tempo de reação é limitado (“o tempo está se esgotando”). Em segundo lugar, aqueles que causaram os problemas são aqueles que buscam fornecer a solução. Em terceiro lugar, são problemas para os quais não existe uma autoridade central que seja responsável por formular uma resposta ou que tenha autoridade para isso. E, finalmente, existe um certo “desconto hiperbólico” que superestima as recompensas imediatas e leva ao adiamento das decisões.

É necessário salientar que a natureza *super wicked* da questão ambiental, associada ao contexto de crise climática e aquecimento global (Levin *et al.*, 2012), nem sempre foi evidente; pelo contrário, ela está associada à própria transformação da definição do problema público tanto no nível internacional – com a criação do Programa de Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e as diferentes convenções internacionais sobre meio ambiente –, quanto no nível nacional. As transformações da legislação nacional mostram a forma em que o

Brasil tem conceitualizado o problema ambiental e permitem identificar o momento em que ele se torna *super wicked* no país.

3 Os caminhos da política ambiental desde 1930

A nossa revisão dos principais instrumentos normativos em matéria ambiental, no nível federal, inclui legislação desde 1934 – data de adoção do primeiro código florestal –, até as legislações adotadas no ano 2025 – ano no qual o Brasil organizou a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP). A revisão inclui um total de 72 instrumentos normativos (leis, decretos e medidas provisórias), cujas orientações foram examinadas e que orientaram a elaboração da nossa organização temporal. Este esforço visa complementar a revisão da literatura dos principais trabalhos que anteriormente periodizaram os principais momentos da política pública ambiental brasileira. O resultado é uma periodização própria, apresentada a seguir.

Como discutimos na seção 1, a forma de pensar a questão ambiental é, em grande medida, uma herança da era colonial, que adotou uma visão utilitarista da natureza e quebrou com uma visão relacional com o território, presente em diferentes cosmovisões dos povos originários. Essa visão utilitarista foi traduzida em legislações orientadas a facilitar a exploração de recursos naturais, particularmente o pau-brasil (Pádua, 2002). A legislação colonial visava também à proteção dos recursos da depredação não autorizada pela metrópole (Moreira *et al.*, 2021). Um exemplo é a proibição do uso do fogo para finalidades agrícolas, que vigorou durante todo o período colonial e boa parte do período republicano (Pádua, 2002). Segundo Moreira *et al.* (2021), as Ordenações Filipinas de 1603 formularam várias das ações que serão adotadas no período republicano. Estas disposições, como plantar árvores em terrenos baldios, proteção a determinados animais ou a proibição de contaminação da água de rios e lagoas, eram relativas a elementos naturais específicos. Já em 1821, foi adotada uma regulamentação mais específica sobre o uso da terra, que previa a manutenção de reservas florestais em 1/6 das áreas vendidas ou doadas, e é entendida como a antecedente do direito da reserva legal de propriedades rurais, previsto no Código Florestal.

O período imperial não mudou substantivamente as determinações sobre a questão ambiental, sem quase nenhuma menção ao tema na Constituição de 1824; as legislações desse período também se concentraram no uso de recursos florestais. Em 1850, a Lei nº 601, Lei das Terras, implantou a propriedade privada das terras, que transformou o sistema de propriedade fundiário brasileiro,

sendo um dos primeiros marcos normativos que viabilizaram o latifúndio no país (Moreira *et al.*, 2021).

O nosso exercício de periodização começa no período republicano, no qual surge uma noção mais clara de direito ambiental (Moreira *et al.*, 2021). Foi a partir da adoção de instrumentos normativos pioneiros, como o Código Florestal e o Código das Águas, que o Brasil construiu uma legislação ambiental que em muitos momentos foi precursora na matéria (Moura, 2016). Como se observa no quadro 1, ao longo das diferentes décadas do século XX e XXI e nos diferentes governos, os contornos do problema público ambiental foram modificados. Estas modificações, em grande medida, acompanham as transformações da própria ideia da questão ambiental dentro do movimento ambientalista no Brasil, como já mostraram Viola e Vieira (1992). O quadro 1 apresenta um resumo geral dos principais temas abordados pelas políticas climáticas, assim como exemplos das principais legislações adotadas durante cada período, e não se propõe a ser uma lista exaustiva do conjunto de políticas ambientais adotadas.

Quadro 1: Periodização da política ambiental brasileira por décadas

Período	Décadas de 1930 e 1940	Décadas de 1960 e 1970	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década 2010 [até final 2018]	Década de 2020 [desde 2019 até 2022]	Década de 2020 [2022 até 2025]
Governos	Era Vargas e República Populista (1930-1964)	Fim da República Populista e Ditadura Militar (1965-1985)	Fim do regime militar (1985) e início da Nova República (Sarney – 1985-1990)	Fernando Collor (1990- 1992) Itamar Franco (1992-1995) Fernando Henrique Cardoso (1995 -2003)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	Dilma Rousseff (2011- 2016) Michel Temer (2016- 2019)	Jair Bolsonaro (2019- 2022)	Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026 [atualidade])
Descrição geral dos principais temas abordados pelas políticas ambientais	Primeiras disposições legais focadas em uso e proteção de recursos específicos (florestas e águas)	Adoção de nova legislação ambiental com foco no uso produtivo e proteção de recursos específicos	Criação do Sistema Nacional de Proteção Ambiental: surgimento da noção de Meio Ambiente como objeto de gestão pública	Fortalecimento da legislação ambiental no marco da ECO92	Fortalecimento da legislação para a conservação ambiental e discussões sobre legislação sobre mudanças climáticas	Foco em proteção de biodiversidade e continuação das discussões sobre clima como objeto de gestão pública	Desmonte da política ambiental: flexibilização da legislação e desmonte das capacidades dos organismos ambientais	Renovação com o compromisso de proteção ambiental e ênfase na gestão das mudanças climáticas no contexto da COP30

Período	Décadas de 1930 e 1940	Décadas de 1960 e 1970	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década 2010 [até final 2018]	Década de 2020 [desde 2019 até 2022]	Década de 2020 [2022 até 2025]
Principais instrumentos normativos	Código Florestal (1934)	Segundo Código Florestal (1965)	Política Nacional de Meio Ambiente (1981)	Política Nacional Agrícola (1990)	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (2000)	Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010)	Transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura (2019)	Criação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (2023)
	Código das Águas (1934)	Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (1973)	Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) (1983)	Criação do Ministério do Meio Ambiente (1992)	Política Nacional de Recursos do Mar (2005)	Novo Código Florestal (2012)	Transferência da Agência Nacional das Águas para o Ministério de Desenvolvimento Rural (2019)	Política Nacional de Qualidade do Ar (2024)
	Constituição 1934	Controle de poluição por atividades industriais (1975)	Constituição de 1988	Política Nacional de Recursos Hídricos (1997)	Lei da Mata Atlântica (2006)	Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (2015)	Reestruturação do CONAMA (2019)	Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (2024)
				Lei de Crimes Ambientais (1998)	Criação do ICMBio (2007)	Lei de Acesso ao Patrimônio Genético (2015)	Extinção dos colegiados do Fundo Amazônia (2019)	Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (2024)
			Criação do IBAMA (1989)	Política Nacional de Educação Ambiental (1999)	Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei do Clima (2009)	Lei da Compensação Ambiental (2018)	Flexibilização da Lei da Mata Atlântica (2020)	Lei de Combustíveis do Futuro (2024)
					Criação do Ministério da Pesca e Agricultura (2009)			Nova Lei de Licenciamento Ambiental e alteração à Lei de Crimes Ambientais (2025)
								Lei do Pantanal (2025)
								Plano Clima (2025)

Fonte: Elaboração própria.

De forma geral, observamos que a legislação ambiental tem seu início na era Vargas, com medidas orientadas à regulação dos que eram considerados recursos estratégicos, como florestas e águas. O principal interesse foi promover a utilização racional e viabilizar o potencial econômico da exploração desses recursos, como a construção de hidroelétricas em leitos de rios (Moura, 2016). Observamos que, durante esse período inicial, o foco são legislações específicas que fazem referência aos elementos da natureza que já estavam em grande parte contemplados como objeto de regulação pública no período colonial. É um período no qual também surge o conceito de “áreas ambientalmente protegidas”, com a criação, em 1937, do Parque Nacional do Itatiaia.

A primeira grande expansão com relação aos contornos do problema público ambiental acontece durante o período da ditadura militar, quando se cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973. De acordo com Moura (2016), esta mudança surge no contexto posterior à realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo de 1972) e a publicação do relatório sobre os Limites do Crescimento (também conhecido como relatório Bruntland), que explicitava a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais. Nesse momento, a principal preocupação do Brasil seria evitar que a legislação orientada à poluição ambiental atrapalhasse o modelo de desenvolvimento do país, baseado na exploração de recursos percebidos como infinitos (Viola, 1998). A adoção de nova legislação na matéria permitirá atrair indústrias poluentes de países industrializados que estavam adotando legislações mais rígidas. A ditadura é também um período de políticas de construção de infraestrutura e colonização interna da região amazônica, que no longo prazo terminariam impactando negativamente em matéria ambiental (Fearnside, 2022). O Estado regula o uso de recursos, facilita a expansão de atividades extrativas e enfatiza o problema da poluição industrial como a principal questão associada à temática ambiental.

O retorno à democracia marca a renovação do compromisso ambiental do Brasil, preservando os contornos do problema público definido como “Meio Ambiente”. Isso ficará consolidado com a criação do MMA, no contexto da organização por parte do Brasil da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. Neste momento, novamente a legislação brasileira acompanha as definições internacionais e incorpora novas dimensões na sua política ambiental, incluindo uma compreensão ampliada dos recursos naturais (biodiversidade, biossegurança, recursos hídricos, entre outros), a criação do tipo penal de crime ambiental e a inclusão das discussões sobre educação

ambiental. Também será um período de aprimoramento de políticas de conservação de espaços naturais, incluindo a adoção da proteção de biomas específicos, como a Mata Atlântica.

Durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, aconteceu uma segunda expansão dos contornos do problema público, ao incluir dentro da agenda ambiental as questões vinculadas às mudanças climáticas e ao aquecimento global. Assim, apesar das discussões sobre o tema serem anteriores, é a adoção da Política Nacional sobre Mudança do Clima (2009), também chamada “Lei do Clima”, que formaliza a priorização das mudanças climáticas como problema público. As políticas no período subsequente irão expandir e complexificar as ações de proteção e regulação vinculadas a recursos naturais, conservação e preservação de áreas naturais, incluindo, por exemplo, ações específicas direcionadas ao combate à desertificação. Até aquele momento, mesmo com contradições e desafios de implementação da legislação, o Brasil era reconhecido internacionalmente como um país que tinha aumentado seu compromisso com a agenda ambiental e, particularmente, climática. Viola e Franchini (2013) consideram que, neste período, o Brasil passou de uma potência conservadora para uma potência conservadora moderada. Isso coincide com as discussões sobre o aprimoramento da governança climática internacional, retomando as antigas discussões do protocolo de Quioto e finalizando com a adoção do Acordo de Paris no ano de 2015.

Porém, com a chegada ao poder de Jair Bolsonaro, este impulso reformista seria interrompido. O Brasil vai flexibilizar algumas instituições ambientais e iniciar um desmonte da capacidade estatal das agências ambientais (Capelari; Milhorange; de Araújo, 2023; Losekann; Paiva, 2024). Este será um período marcado pelo negacionismo climático pelas elites (Miguel, 2022) e por ações de obstrução ambiental a partir do próprio Estado (Milani; Pinto; Facini, 2024). O governo Bolsonaro não modifica os contornos do problema público, mas enfraquece a sua prioridade e debilita as respostas.

Após o retorno do Partido dos Trabalhadores ao poder, o governo realizou esforços para retomar os compromissos ambientais do Brasil. No nível internacional, o país organizou a COP30, no ano 2025, na cidade de Belém, e lançou diversas iniciativas, entre as quais o Fundo de Florestas Tropicais para Sempre (TFFF por suas siglas em inglês). Este período também é marcado pela retomada da adoção de legislações em matéria climática e ambiental. Uma decisão significativa que demonstra a mudança da visão do problema ambiental é a adoção da Política Nacional de Manejo Integral do Fogo, que sai de uma abordagem de supressão do fogo para uma gestão dos regimes de fogo, de acordo com as

características dos territórios e integrando saberes tradicionais. A retomada das ações de proteção ambiental foi marcada pela reconstrução da capacidade das agências ambientais e pela adoção da Política Nacional de Qualidade do Ar e da Lei do Pantanal. Neste período, os contornos do problema público ambiental começam a incorporar a descarbonização, entendida como a redução das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, e são adotadas políticas nacionais vinculadas à transição energética (hidrogênio verde e combustíveis do futuro). Porém, cabe precisar que este período está marcado por um confronto entre executivo e legislativo em matéria ambiental, exemplificado pela nova legislação de licenciamento ambiental conhecida como o “PL da devastação”.

4 As mudanças nos contornos da definição do problema público ambiental

A partir da periodização da seção 3, podemos observar que a compreensão do problema público ambiental tem se complexificado e expandido ao longo das últimas décadas. Em vários momentos as decisões brasileiras espelharam as discussões internacionais (mesmo que com algum descompasso), assim como passaram por mudanças semânticas e no tipo de instrumentos normativos adotados em cada gestão.

A nossa análise empírica começa por uma categorização das concepções, relações e do papel do Estado e visa identificar os elementos da definição do problema público ambiental, conforme definidos no quadro 2.

Quadro 2: Categorias utilizadas na análise

Categoria	Operacionalização
Concepções da natureza e do Meio Ambiente	Inclui todas as menções ao conjunto de elementos não humanos que são considerados, inicialmente, como “natureza” e, posteriormente, como Meio Ambiente. Essa delimitação também inclui as menções à natureza como recurso ao serviço dos seres humanos (Charbonnier, 2021).
Relações com a natureza reguladas pela legislação	Inclui todas as menções às formas de relacionamento com o objeto definido na categoria anterior, o que inclui atividades produtivas, de extração/exploração, assim como atividades de proteção e conservação. Os agentes destas relações podem ser cidadãos particulares, atores privados e da sociedade civil ou o próprio Estado. As bases dessas relações podem ter as suas fontes no trabalho humano ou na dádiva divina (Locke, 2019), mas também na apropriação colonial.

Categoria	Operacionalização
Papel do Estado com relação ao problema ambiental	Inclui todas as menções às responsabilidades do Estado e cursos de ação estatal (soluções) com relação ao que foi definido como problema público. A definição do papel do Estado tem influências do desenvolvimentismo, do extrativismo e neoextrativismo (Svampa, 2019; Gudynas, 2012) e da busca por um protagonismo internacional (Viola; Franchini, 2013).

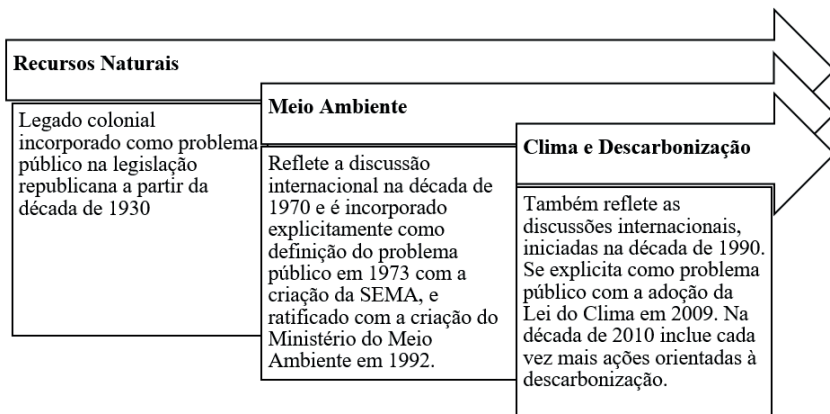
Fonte: Elaboração própria.

Essas categorias foram definidas a partir da discussão teórica apresentada na seção 1. A categorização foi realizada utilizando o software Nvivo 15, e posteriormente serviu para uma análise temática dos resultados categorizados, que serão apresentados nas seções 4.2, 4.3 e 4.4.

4.1 Definição dos contornos do problema público

Com relação à primeira categoria, a linguagem empregada nas diferentes normas ambientais mostra como os contornos do problema público tem se ampliado, o que pode ser observado no diagrama 1.

Diagrama 1: Evolução histórica dos contornos do problema público ambiental nas políticas públicas brasileiras



Fonte: Elaboração própria.

A definição da natureza como objeto de intervenção do Estado e, portanto, como problema público, começa com códigos vinculados aos que serão denominados “recursos naturais” específicos, como florestas ou águas. Como a noção de recursos é menos abstrata e pode ser empiricamente verificável, os recursos são

regulados de forma independente uns dos outros. Os contornos do problema público ganham um novo nível de abstração quando são criadas as primeiras instituições de governança propriamente denominadas ambientais (como foi o caso da SEMA). O termo continua vinculado a recursos naturais, porém desde uma perspectiva integrada, que podemos denominar como ecossistêmica. Essa perspectiva é necessária para a compreensão de problemas que afetam diversos recursos, como no caso da poluição industrial.

A visão do meio ambiente como um objeto abstrato e cada vez mais complexo será desenvolvida nos últimos anos da ditadura e ao longo do período da redemocratização. Nesse processo, serão criadas as primeiras políticas nacionais em matéria ambiental. Também será um momento de adensamento das instituições de governança ambiental, com a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do MMA. Outro exemplo é a criação do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMbio). Neste período, a concepção de meio ambiente como o conjunto de recursos naturais é mantida, sendo eles ainda concebidos de forma interdependente e afetados pela interação com os seres humanos. Também surge o debate sobre sustentabilidade, que ganhava força no nível internacional e local com ações como as do ambientalista Chico Mendes. Esse movimento vai operar uma primeira ruptura – pelo menos no nível semântico – com a visão dos recursos como inesgotáveis. Serão diferenciados aqueles recursos considerados renováveis daqueles considerados como não renováveis, permitindo diferentes estratégias para sua gestão.

Posteriormente, na década de 1990, depois dos primeiros informes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), o contorno do problema vai se expandir para incluir o clima. Isso conduz à adoção de um novo tipo de linguagem focada no vínculo entre os elementos atmosféricos e os recursos naturais, levando à compreensão da sua profunda interdependência e colocando um novo tipo de urgência na definição do problema público. Essa mudança marca a necessidade de uma ação imediata para responder ao que começa a ser compreendido como uma mudança crítica do clima. Nesse sentido, apenas após a adoção da Lei do Clima é que começam a surgir as discussões sobre a limitação das emissões de carbono. Porém, mesmo com uma clara ideia acerca do esgotamento dos recursos planetários, a resposta à crise contínua, replicando uma visão utilitarista, está agora associada aos recursos renováveis e à natureza como “tecnologia” de captura de carbono. A linguagem da sustentabilidade e da ação climática se consolidam dentro da definição do problema público, porém sem operar uma ruptura ontológica e hierarquizada da relação entre seres humanos e natureza.

4.2 Como a legislação promove a relação com a natureza

Com relação à segunda categoria, observamos que a vinculação com os diferentes objetos compreendidos na definição do problema público ambiental (recursos, meio ambiente e clima) incluíram principalmente três tipos de relações, que podem ser estabelecidos pelos indivíduos, pelas pessoas jurídicas ou pelo Estado. Em primeiro lugar, temos o uso produtivo dos recursos, nomeado em diferentes instrumentos como exploração dos recursos com finalidade econômica. Esta ideia de exploração de recursos naturais perpassa todos os períodos analisados neste capítulo, desde 1934 até legislações do ano de 2025. Definem-se qualificativos que orientarão o seu tipo, de uso racional ou sustentável, que visam a limitação da exploração desmedida. Porém, a maior parte da legislação revisada procura orientar e regular os usos públicos e privados destes recursos para facilitar a produção de riqueza a partir deles. É possível perceber que o uso da natureza para fins de desenvolvimento é uma constante ao longo dos diferentes instrumentos de política pública ambiental no Brasil.

Em segundo lugar, também presente desde o início da formulação da política ambiental brasileira, está a ideia de preservação dos recursos ambientais, seja pelo ritmo da sua renovação, como era o caso de recursos pesqueiros ou madeiráveis, seja pelo reconhecimento dos impactos benéficos da sua preservação. Assim, por exemplo, o código florestal de 1934 já reconhece o papel protetor das florestas para evitar a erosão dos solos, proteger as fronteiras nacionais, garantir condições de salubridade pública, preservar a fauna autóctone, manter o valor estético, entre outros. Vários desses impactos da preservação dos diferentes elementos da natureza serão retomados ao longo das diferentes legislações. Esta visão levará à adoção de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a políticas específicas de proteção de biomas. Todas as normas reproduzem a visão de que os impactos benéficos da preservação ambiental são positivos para o ser humano, marcando uma visão antropocêntrica do meio ambiente. Diferente de outros países da região, como Bolívia ou Equador (Bonilla-Maldonado, 2018), a legislação brasileira não reconhece a natureza enquanto sujeito de direitos.

Por último, e relacionado aos anteriores, temos o uso vinculado à renovação dos recursos naturais que podem ser renovados, com influência das discussões sobre desenvolvimento sustentável. Está vinculado também à ideia de atribuição de responsabilidades de financiamento e fiscalização do uso de recursos ambientais, explorados no último tema.

4.3 Papel do Estado frente à gestão da natureza e do meio ambiente

Com relação à terceira categoria, diferentes tipos de papéis do Estado são identificados. Em primeiro lugar, a legislação autoriza o Estado a explorar os recursos naturais por objetivos econômicos, na medida em que a exploração sirva ao interesse público. Esta função será mantida ao longo do tempo e perpetua a visão utilitarista da natureza. Também, no início, ficarão especificadas duas funções do Estado: como regulador, definindo os limites do uso dos diferentes recursos; e como fiscalizador do cumprimento da normativa vigente. Isso levará à necessidade de capacidades cada vez mais especializadas e tecnificadas para fiscalizar tanto o uso de recursos específicos (como florestas ou águas) quanto para monitorar as métricas das emissões de carbono que surgem durante o último período. Esta tecnificação da gestão ambiental contribui para uma certa despolitização do tema ambiental, pelo menos desde a perspectiva da opinião pública. Mesmo em contextos em que as tensões políticas com relação ao tema (como foram as discussões sobre a exploração de petróleo na foz do Rio Amazonas ou os debates sobre o PL da devastação) deixaram explícito o fundo político de decisões de regulamentação ambiental; o papel do Estado como facilitador do extrativismo continua respaldado na legislação.

De forma progressiva, na sua função de regulador, o Estado também se tornou o articulador da governança ambiental e climática no país. Esta governança tem incluído setores do poder executivo nos processos de tomada de decisões, promovendo uma abordagem intersetorial, e diferentes atores (como sociedade civil, setor empresarial, povos e comunidades originárias), promovendo uma abordagem integrada e participativa, mesmo que com limitações. Apesar dessa abertura para uma pluralidade de atores, visões e interesses sobre o tema ambiental, a própria ideia de gestão integrada ainda reflete em grande medida a visão da natureza como recurso, e os saberes tradicionais são principalmente nomeados como técnicas para sua preservação. Assim, no nível ontológico, poucas rupturas operam no processo de mudança da política ambiental brasileira.

Considerações finais

Neste capítulo, reconstruímos os contornos do problema público ambiental, identificando as visões históricas das relações humano-natureza que têm marcado esta definição no Brasil. Essa reconstrução foi realizada à luz dos debates sobre extrativismo e neoextrativismo, da visão da natureza como herança colonial e das características do sistema-mundo moderno.

Historicamente, a atuação do país em matéria ambiental tem se caracterizado por uma certa ambiguidade entre o protagonismo internacional, marcado por uma adaptação estratégica, e a permanência de práticas extrativas, em nome do desenvolvimento econômico. Assim, em vários momentos, a legislação ambiental teve o objetivo de reduzir o desenvolvimento de atividades econômicas nocivas ao meio ambiente, como foi o caso da legislação sobre poluição ou sobre agrotóxicos. Em outros casos, as modificações na legislação ambiental e o desmonte das capacidades estatais para fazer cumprir a legislação foram a principal ferramenta de obstrução ambiental, partindo do próprio Estado e ainda associada à defesa de interesses econômicos.

Essas ambiguidades podem ser observadas na evolução normativa sobre o tema e nas transformações na definição do problema público. Isso também elucidou o motivo da literatura qualificar o problema ambiental como *super wicked*, marcado pela complexidade e incerteza sobre os caminhos da ação pública.

Os nossos resultados mostram a expansão do objeto da política pública. No início, eram recursos naturais concretos; depois, com as noções de meio ambiente e clima, foram se tornando mais abstratos. Essa transformação também modificou o nível de urgência, os atores envolvidos e as relações de causalidade com as respostas, o que abriu espaço para controversas sobre quais são as melhores alternativas – como no caso da aposta em tecnologias de descarbonização, que são consideradas como insuficientes por diversos atores. Nesse sentido, fica pendente um mapeamento das “soluções ambientais” propostas pela política pública.

Paralelamente, os tipos de relações promovidas com a natureza e o papel do Estado na gestão do meio ambiente sofreram poucas modificações. Essas relações são marcadas pela ambiguidade entre proteger e explorar, mesmo considerando a finitude dos recursos. Também se mantém a perspectiva antropocêntrica que subordina a natureza às necessidades humanas dentro do sistema capitalista.

Podemos concluir que a visão utilitária da natureza se manteve na definição do problema público, bem como na atuação do Estado. A sujeição ontológica da natureza é uma marca das políticas ambientais, que se interconectam com objetivos de desenvolvimento e necessidades sociais. Tanto o conceito de *super wicked* quanto o de polícrises tentam dar contorno às características complexas contemporâneas e reforçam as diversas relações que influenciam a forma com que lidamos com a natureza. Por isso, reconhecer que elas constituem parte do problema público, e explicitá-las como tal, pode dar pistas para pensar em alternativas de resposta.

Referências

- ARAÚJO, S. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. 458f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UnB, Brasília, 2013.
- BONILLA-MALDONADO, D. El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 42, p. 3-23, 2018. Disponível em: <https://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/5662>
- CAPELARI, M. G. M.; MILHORANCE, C.; DE ARAÚJO, S. Desmantelamento da política ambiental brasileira. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 23-25, 2023.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>
- CHARBONNIER, P. **Abundância e liberdade: uma história ambiental das ideias políticas**. São Paulo: Boitempo, 2021.
- CONCHA, E. Extractivismo, neoextractivismo y commoditties de ilusión desarrollista. **Yeiya**, Londres, v. 1, n. 1, p. 63-70, 2020. Disponível em: <https://journals.tplondon.com/yeiya/article/view/1314/886>
- FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. In: FEARNSIDE, P. M. (ed.) **Destruição e conservação da Floresta Amazônica**. Manaus: Editora do INPA, 2022. p. 7-19.
- GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: SCHULDT, J.; ACOSTA, A. BARANDIARÁN A. **Extractivismo, política y sociedad**. Quito, Ecuador: CAAP; CLAES, 2009. p. 187-225.
- GUDYNAS, E. Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas. **Ecuador Debate**, Quito, n. 79, p. 61-82, 2010.
- GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÊNA, P.; DO NASCIMENTO, E. P. (org.). **Enfrentando os limites do crescimento: Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 303-318.
- LEVIN, K.; CASHORE, B.; BERNSTEIN, S.; AULD, G. Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 123-152, 2012. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-012-9151-0>
- LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. São Paulo: Editora Vozes, 2019.
- LOSEKANN, C.; PAIVA, R. L. Política ambiental brasileira: responsabilidade compartilhada e desmantelamento. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 27, p. 1-21, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0176r4vu27L1AO>
- MARINI, R. M. Dialética da dependência. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 325-356, 2017.

MIGUEL, J. C. H. A “meda” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 37, p. 293-315, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237010013>

MILANI, C. R. S.; PINTO, J.; FACINI, A. As relações entre autoritarismo, desenvolvimento predatório e obstrução climática no Brasil: uma análise do governo Bolsonaro. *In*: DUARTE, R. S.; MILANI, C. R. S. (ed.). **Política externa, lideranças autoritárias e ultraconservadorismo**. Curitiba: Appris, 2024. p. 275-308.

MOREIRA, K.; JUNQUEIRA JÚNIOR, J.; SOUSA, P.; MOREIRA, H.; BALIZA, D. A evolução da legislação ambiental no contexto histórico brasileiro. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, v. 10, n. 2, e14010212087, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/12087>

MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, A. M. M. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016. p. 14-43. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/d951caaf-cd35-4777-bec8-6aaea8b0780a>

PÁDUA, J. A. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista: 1786-1888. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

PETERS, B. G. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. **Policy and Society**, Londres, v. 36, n. 3, p. 385-396, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1361633>

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2011.

ROCHFORD, D. A.; COBB, R. W. **The politics of problem definition**: Shaping the policy agenda. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

SVAMPA, M. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina**: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019.

SVAMPA, M. **Policrisis**: Cómo enfrentar el vaciamiento de las izquierdas y la expansión de las derechas autoritarias. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2025.

VIOLA, E. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, XXI, Chicago, 1998. **Proceedings** [...]. Chicago: LASA, 1998.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 43-76, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/zHnDvDdHKw4s5gqWnD4947J/?format=html&lang=pt>

VIOLA, E.; VIEIRA, P. F. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 81-104, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8724>

WALLERSTEIN, I. **O sistema mundial moderno**. Porto: Edições Afrontamento, 1974. v. 1.

APÊNDICE A – Legislações revisadas

INSTRUMENTO
1º Código Florestal (decreto n. 23.793/34)
Código de Águas (decreto n. 24.643/34)
Constituição de 1934, com responsabilidades dos governos em relação ao meio ambiente
Código de Pesca (decreto-lei n. 794/38)
Código de Minas (decreto-lei n. 1.985/40)
Código da Caça (decreto n. 5.894/43)
2º Código Florestal (lei n. 4.77 1/65)
Lei de Proteção à Fauna (lei n. 5.197/67)
Criação da Funai (lei n. 5.371/67)
Criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (decreto n. 73.030/73)
Estatuto do Índio (lei n. 6.001/73)
Comissão interministerial para os recursos do mar (decreto n. 74.557/74)
Controle da poluição provocada por atividades industriais (decreto-lei n. 1.41 3/75)
Lei das Atividades Nucleares (lei n. 6.453/77)
Lei que criou as Estações Ecológicas e APAs (Áreas de Proteção Ambiental) (lei n. 6.902/81)
Política Nacional do Meio Ambiente (lei n. 6.938/81)
Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) (decreto n. 88.351/83)
Lei da Ação Civil Pública (lei n. 7.347/85)
Constituição de 1988, primeira a dedicar capítulo exclusivo ao meio ambiente
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (lei n. 7.661/88)
Restrições ao Uso de Agrotóxicos (lei n. 7.802/89)
Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais) (lei n. 7.735/89)
Secretaria do Meio Ambiente vinculada à Presidência da República (lei n. 8.028/90)
Política Agrícola (lei n. 8.171/91)
Ministério do Meio Ambiente (lei n. 8.490/92)
Regras para o uso de organismos geneticamente modificados e criação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (lei n. 8.974/95)
Política Nacional de Recursos Hídricos (lei n. 9.433/97)
Lei de Crimes Ambientais (lei n. 9.605/98)
Política Nacional de Educação Ambiental (lei n. 9.795/99)
Agência Nacional de Águas (lei n. 9.984/00)
Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (lei n. 9.985/00)
Medida provisória dispõe sobre acesso ao patrimônio genético (MP 2.186-16/01)
Criação do Ministério das Cidades (decreto n. 4.665/03)
Política Nacional para os Recursos do Mar (decreto n. 5.377/05)
Política Nacional de Biossegurança (lei n. 11.105/05)
Inclusão, no Ministério do Meio Ambiente, do Serviço Florestal Brasileiro (lei n. 11.284/06)
Lei da Mata Atlântica (lei n.11.428/06)
ICMBio (Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade) (lei n. 9.605/07)
Política Nacional de Saneamento Básico (lei n. 11.445/07)
Política Nacional sobre Mudança do Clima (lei n. 12.187/09)

Criação do Ministério da Pesca e Agricultura (lei n. 11.958/09)
Política Nacional de Resíduos Sólidos (lei n. 12.305/10)
Novo Código Florestal (lei n. 12.651/12)
Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos (lei n. 13.153/15)
Lei de Acesso ao Patrimônio Genético (lei n. 13.123/15)
Conselho Nacional de Política Indigenista (decreto n. 8.593/15)
Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) (lei 13.576/17)
Lei da Compensação Ambiental (lei n. 13.228/18)
Serviço Florestal Brasileiro transferido para o Ministério da Agricultura (MP 870/19)
Agência Nacional das Águas transferida para o Ministério de Desenvolvimento Regional (MP 870/19)
Reestruturação do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) (decreto n. 9.806/19)
Extinção dos colegiados do Fundo Amazônia (decreto n. 9.759/19)
Flexibilização da Lei da Mata Atlântica (despacho n. 4.410/20 do Ministério do Meio Ambiente)
Criação Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (decreto n. 11.550/23)
Alteração de Lei de Saneamento Básico para prevenir desperdício e incentivar reuso de águas (lei n. 14.546/23)
Autorização de Comércio de créditos de carbono (lei n. 14.490/23)
Lei sobre Fiscalização de Agrotóxicos (lei n. 14.785/23)
Política Nacional de Qualidade do Ar (lei n.14.850/24)
Diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima (lei n. 14.904/24)
Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (lei n. 14.944/24)
Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (lei n. 14.948/24)
Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC) (lei n. 14.990/24)
Lei de Combustíveis do Futuro (lei n. 14.993/24)
Lei de Incentivo a Bioinsumos (lei n. 15.070/24)
Criação Programa Mobilidade Verde e Inovação (Programa Mover) (lei n. 15.071/24)
Alteração da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) (lei n. 15.082/24)
Alteração de Lei Resíduos Sólidos – proibição de importação de resíduos sólidos (lei n. 15.088/25)
Lei de Incentivo de Combate às Queimadas (lei n. 15.143/25)
Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação (lei n. 15.180/25)
Nova Lei de Licenciamento Ambiental e alteração à Lei de Crimes Ambientais (lei n. 15.190/25)
Lei do Pantanal (lei n. 15.228/25)
Aprovação do Plano Clima pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) (2025)

Fonte: Elaboração própria.

PERCURSOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DE VARGAS A LULA

Leonardo Granato
Bruno dos Reis Basílio

Introdução

A partir do objetivo da coletânea de apresentar percursos históricos sobre temáticas de políticas públicas que contribuam para refletir sobre o Brasil do passado e do presente, neste capítulo abordamos, especificamente, os caminhos da política externa. Buscamos retratar, aqui, os diferentes posicionamentos assumidos historicamente pelo Estado brasileiro no campo das relações internacionais, ou seja, no campo das relações que se estabelecem no mundo de fora, além das fronteiras do país.

Tomamos como base as contribuições de Cervo (2003), Cervo e Bueno (2022) e Visentini (1999; 2013) a respeito da periodização da política externa brasileira e dos elementos basilares que caracterizam as suas fases. Partimos, também, da perspectiva analítica de Lima (2021) que identifica, na trajetória da referida política pública, a articulação entre duas grandes orientações: uma de aproximação prioritária com os Estados Unidos e outra de universalização das relações externas e ampliação autônoma do poder de barganha do país.

Por sua vez, em diálogo com os estudos anteriores, mobilizamos também a leitura de Guimarães (2001) sobre a condição periférica brasileira e os constrangimentos estruturais que ela impõe ao acionar interno e externo do Estado. Tal compreensão, por fim, remete à ideia, que também embasa o nosso raciocínio, a respeito de que a política externa, assim como o resto das políticas públicas no Brasil e na América Latina, precisa ser apreendida no contexto das formas assumidas pelo Estado nacional nas diferentes fases da ordem mundial capitalista (Granato, 2021).

Na esteira do defendido pela literatura supramencionada, argumentamos que, como país periférico-dependente, o Brasil tem se deslocado, ao longo da sua história, entre um alinhamento aos interesses estadunidenses e a busca por autonomia pela via da diversificação de relações, evidenciando-se, assim, uma espécie de dinâmica pendular entre uma inserção externa de cunho mais americanista e uma inserção de caráter universalista orientada por anseios de independência. Por último, na medida em que a política externa é processada dentro do país e além das fronteiras, chamamos a atenção na nossa análise para a imbricação de fatores externos e internos na definição dos posicionamentos estudados.

No relativo à estrutura, o capítulo é dividido em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira aborda o período de 1930 a 1985; a segunda estuda o período de 1985 a 2002, e, por fim, a terceira trabalha o período de 2003 até a atualidade.

1 A política externa do Estado desenvolvimentista (1930-1985)

Nesta primeira parte, analisamos a política exterior implementada no período que vai da Era Vargas ao período dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Em um segundo momento, abordamos a política externa referente ao período do Regime Militar.

1.1 De Vargas à Política Externa Independente

Para compreender as transformações da política externa brasileira entre 1930 e 1964, faz-se necessário voltarmos, ainda que brevemente, ao final do século XIX e às três primeiras décadas do século XX. Nesse intervalo, a inserção do país no sistema internacional era ditada por um padrão produtivo de tipo agroexportador, padrão esse que fundamentava a atuação diplomática, sob o “paradigma liberal-conservador”, nos termos de Cervo (2003) e Cervo e Bueno (2022), na busca por novos mercados para produtos primários e na manutenção do prestígio nacional.

Foi sob a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) que, por meio de uma aliança não escrita com os Estados Unidos, uma inserção externa de cunho mais americanista encontrou expressão pela primeira vez na história do país (Silva; Gonçalves, 2009). Essa estratégia de ação externa baseada no diálogo privilegiado com os Estados Unidos buscou deslocar o eixo das relações brasileiras de Londres para Washington, reconhecendo a emergência de um novo centro de poder econômico e político no tabuleiro mundial.

Em meio à crise capitalista de 1930 e a um quadro de profunda restrição externa e de perda de mercados para o Brasil, tornou-se imperioso implementar um sistema orientado para a sustentação de renda e a diversificação produtiva. É sobre esses alicerces de crise e transição que se ergueram as novas diretrizes da política externa brasileira no pós-1930.

Nesse contexto, a partir da ascensão de Getúlio Vargas ao poder governamental e da implementação de uma estratégia ideológica de desenvolvimento que tinha em uma postura estatal mais ativa, intervencionista e industrializante seu núcleo central, estabeleceu-se um novo padrão de atuação diplomática (Visentini, 2009; 2023). Vargas trouxe o pragmatismo para a política externa, demonstrando como a diplomacia poderia ter proveito de todos os lados para a promoção do novo projeto nacional.

Assim, estabelecida a ideia do desenvolvimento nacional como vetor da ação externa do país, a diplomacia brasileira buscou servir aos objetivos do programa intervencionista e industrializante, inaugurando-se, aqui, o chamado “paradigma do Estado desenvolvimentista”, nos termos de Cervo (2003) e Cervo e Bueno (2022). Nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, a referida diplomacia explorou ao máximo a competição entre as potências beligerantes para extrair concessões que viabilizassem a base industrial do país, período desse caracterizado por Moura (1991) como de equidistância pragmática.

Em 1945, o fim do mencionado conflito mundial não encerrou, contudo, as disputas que condicionavam a inserção externa do país. Com o acirramento, anos depois, da concorrência entre os Estados Unidos (liderando o bloco capitalista ocidental) e a União Soviética (liderando o bloco socialista), o Brasil viu-se inserido em uma ordem mundial bipolar e, dentro dela, no Hemisfério Ocidental, pautado pelos interesses estadunidenses e pela lógica da Guerra Fria enquanto estratégia de contenção das forças socialistas.

Nesse cenário, em meio às pressões do conflito Leste-Oeste, a relação do país com os Estados Unidos oscilou entre posturas de alinhamento – como no governo Dutra (1946-1951) – e de maior autonomia, retratada na política externa de viés autonomista do segundo governo Vargas, em iniciativas como a Operação Pan-Americana; na ruptura com o Fundo Monetário Internacional no período do governo Kubitschek (1956-1961); e na emergência, no período dos governos Quadros e Goulart (1961-1964), da Política Externa Independente (comumente conhecida como PEI).

A PEI defendia, conforme sistematizado por San Tiago Dantas (1962), a independência ou o não alinhamento automático em relação aos blocos capitalista e socialista, no intuito de barganhar recursos por meio da diversificação de

parcerias e de renegociar a cooperação com Washington, reeditando, na década de 1960, a prática da barganha nacionalista dos anos 50. Nesse sentido, a PEI direcionou o Brasil para a busca de maior liberdade de movimentos no concerto internacional, busca essa que foi acompanhada de um componente de frieza nas relações com os Estados Unidos, desagradados com qualquer tentativa que pudesse levar a questionar a sua hegemonia hemisférica. Ao mesmo tempo, houve a intensificação das relações comerciais com países socialistas, assim como tentativas de estreitamento de laços com o chamado Terceiro Mundo.

A PEI retratou o deslocamento do foco no conflito Leste-Oeste para o eixo que realmente interessava à sua condição periférico-dependente: o conflito Norte-Sul pela distribuição da riqueza. No entanto, a ruptura democrática dada pelo Golpe Militar de 1964 e a reconfiguração do Estado brasileiro decorrente de tal ruptura contribuíram para a redefinição das bases da ação externa do país, conforme discutimos a seguir.

1.2 A política externa do Regime Militar

O ciclo da PEI encerrou-se em um quadro de continuidade da bipolaridade e de tensionamentos agudos da Guerra Fria, tanto em nível global quanto regional. No entanto, a ordem mundial enfrentava transformações estruturais, que culminaram na segunda grande crise do capitalismo mundial, cujas expressões mais visíveis foram os choques do petróleo em 1973 e 1979, e o início de uma fase marcada por um *continuum* depressivo de queda na produtividade, fase essa, inclusive, que se estende até os dias atuais (Godin, 2024).

Observar a particular imbricação de fatores externos e internos que fundamenta as transformações operadas na ação externa do período é preciso. Nesse sentido, Visentini (2004) nos aponta que o referido contexto de crise internacional impôs desafios severos ao programa de desenvolvimento nacional brasileiro, exigindo que a diplomacia, progressivamente, migrasse, conforme analisamos a seguir, do alinhamento ideológico inicial para um pragmatismo que assegurasse a sobrevivência do referido programa.

O novo regime decorrente da deposição de Goulart promoveu, sobretudo sob a presidência de Castelo Branco, uma correção de rumos, buscando um realinhamento estratégico aos interesses dos Estados Unidos, com base nos princípios de bilateralismo, ocidentalismo e anticomunismo. Em um primeiro momento, a mudança fundamentava-se na Doutrina de Segurança Nacional, que via no alinhamento aos interesses estadunidenses a garantia necessária para a estabilização

econômica e o fluxo de capitais externos necessários ao programa de crescimento econômico acelerado.

Esse alinhamento, no entanto, foi gradualmente reconfigurado. Com o governo Costa e Silva, as relações com Washington foram sacrificadas em favor de uma estratégia orientada pela chamada “Diplomacia da Prosperidade”, que reaproximou o país do Terceiro Mundo. Por sua vez, no governo Médici, a “Diplomacia do Interesse Nacional”, no intuito de atenuar os atritos bilaterais com os Estados Unidos, manteve uma aparência de reaproximação, situação essa retratada no encontro dos presidentes Médici e Nixon em 1971, mas, ao mesmo tempo, apostou em estratégias individuais de inserção.

A eclosão em 1973 da já mencionada crise do petróleo e a consequente ameaça à sustentação do programa de crescimento econômico, contribuiu para que o governo Geisel adotasse, em matéria de política externa, o chamado “Pragmatismo Responsável”, que desvinculava da doutrina das fronteiras ideológicas da Guerra Fria os interesses nacionais a serem perseguidos pela atuação internacional do país (Pereira, 2010). Essa nova postura era “pragmática” no sentido de priorizar a busca por cooperação em qualquer parte do mundo onde houvesse convergência de interesses, e “responsável” por atuar dentro de limites éticos voltados exclusivamente ao desenvolvimento e ao fortalecimento do poder nacional brasileiro.

Na prática, o Pragmatismo Responsável foi o motor para a multilateralização das relações exteriores do país, promovendo uma diversificação que elevou o Brasil ao *status* de potência média. A busca por novos parceiros levou a uma aproximação estratégica com o Terceiro Mundo (com destaque para a China e a África) e a um incremento das relações com a Europa em detrimento dos Estados Unidos (situação essa retratada no rompimento do Acordo Militar com os Estados Unidos vigente desde 1952 e na assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha). Simultaneamente, impulsionado pela necessidade de garantir o suprimento de petróleo, o país abriu canais com o Oriente Médio, chegando a apoiar a criação do Estado Palestino e a se alinhar a resoluções contrárias ao sionismo.

No governo Figueiredo, cujo grande objetivo foi o encerramento do ciclo militar, houve uma continuidade do Pragmatismo Responsável com chamada “Diplomacia do Universalismo”, linha essa que buscou preservar a postura autônoma do país, com a intensificação do caráter universalista nas relações externas, tendo os países da América Latina como prioridade (Pereira, 2010). Entre essas relações prioritárias estava o estreitamento dos laços com Argentina, principalmente no contexto da Guerra das Malvinas de 1982 e, posteriormente, no processo que levou à eliminação da hipótese de conflito armado entre ambos os

países – eliminação essa considerada um dos mais relevantes fatos da história diplomática de âmbito regional.

No fim da década de 1980, o encerramento da ordem bipolar e o avanço da ideologia neoliberal e do capitalismo financeirizado e globalizado, combinado ao abandono do ideário desenvolvimentista, redefiniram a inserção internacional do país, conforme apresentamos a seguir, na segunda parte deste capítulo.

2 A política externa do Estado neoliberal (1985-2002)

Nesta segunda parte, estudamos a política externa do Estado neoliberal, diferenciando a sua implementação na fase de “difusão” do neoliberalismo, entre finais dos anos 80 e começo dos 90, e na fase mais “afirmativa” do neoliberalismo, da segunda parte dos anos 90 (Bielschowsky; Mussi, 2006). Na primeira seção, então, discutimos a política exterior do período dos governos Sarney, Collor e Itamar. Na segunda seção, analisamos a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso.

2.1 A política externa durante a fase de difusão do neoliberalismo (1985-1994)

O colapso da União Soviética e o consequente fim da Guerra Fria inauguraram uma nova ordem global marcada pela hegemonia unipolar dos Estados Unidos, pelo triunfo da ideologia neoliberal e pela financeirização do capital. Essa reconfiguração da ordem mundial afetou drasticamente o modelo de desenvolvimento e inserção externa do Brasil, modelo esse que já não descansaria mais no papel do Estado desenvolvimentista nem em uma política externa a serviço da industrialização do país.

Com a redemocratização do país, a política externa do período do governo Sarney (1985-1990) ensaiou um rompimento com o Pragmatismo Responsável e com o universalismo dos governos Geisel e Figueiredo, sob a visão de que o Brasil deveria maximizar suas oportunidades de alinhamento aos interesses estadunidenses, afastando-se das reivindicações do Terceiro Mundo (Becard, 2009). No entanto, a resistência do Itamaraty inibiu essa postura, o que, ao mesmo tempo, permitiu uma aproximação com a Rússia e com a China.

Por sua vez, as pressões econômicas decorrentes da crise da dívida e a vulnerabilidade perante os organismos financeiros internacionais acabaram reforçando a atuação externa do país junto ao entorno sul-americano. Assim, a diplomacia brasileira passou a buscar uma articulação com a Argentina para mitigar a marginalização global e resistir ao cenário externo hostil. Esse esforço de atuação conjunta culminou no estabelecimento de todo um arcabouço institucional embrionário

que anos mais tarde veio a embasar o processo de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco esse que, com o passar das décadas, mostrou-se o mais relevante mecanismo de integração regional na América do Sul (Granato, 2015).

Já nos anos 90, o que se observou, em termos de política externa, de modo geral, foi a emergência do chamado “paradigma do Estado normal”, nos termos de Cervo (2003) e Cervo e Bueno (2022), ou seja, uma postura subserviente que, sob pretexto de alcançar a “normalidade” em meio às novas exigências do capitalismo neoliberal, globalizado e financeirizado, submeteu o país às coerções dos centros hegemônicos, notadamente, dos Estados Unidos. Foi o caso do governo Collor cuja política externa, assim como aconteceu com o resto da agenda de políticas públicas, caminhou em direção a uma subordinação explícita às diretrizes do novo Consenso de Washington para o ajuste estrutural da América Latina.

A premissa do referido governo era forjar uma inserção plena na economia internacional, baseada na crença de que a adesão unilateral às normas dos países centrais atrairia por si só o crescimento econômico (Cervo; Bueno, 2022). Como resultado, o país recuou nas suas relações universalistas e distanciou-se da África, da Ásia, do Oriente Médio e da Europa. Nesse contexto neoliberal, até mesmo o projeto de integração com os vizinhos do Cone Sul foi subvertido, transformando o Mercosul em uma ferramenta de “regionalismo aberto” que servisse aos processos nacionais de abertura econômica, comercial e financeira, e de privatizações (Berringer; Granato, 2022).

Após o *impeachment* de Collor, a postura do governo interino Itamar reintroduziu, em matéria de política externa, as nuances da modalidade de inserção universalista. Contrastando com seu antecessor, Itamar Franco valorizou a noção de soberania nacional e fez com que a política externa reocupasse espaços nos fóruns multilaterais, passando a defender um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, fortalecesse os diálogos com os vizinhos sul-americanos, reativasse os diálogos com o Oriente Médio e com a União Europeia, e firmasse acordos cruciais com a Ásia. Com os Estados Unidos, em um tom pragmático, as relações se mantiveram restritas ao âmbito de acordos de cooperação comercial e militar.

Vejamos, a seguir, as mudanças operadas na política externa dos governos Cardoso.

2.2 A política externa durante a fase de afirmação do neoliberalismo (1995-2002)

Segundo Bielschowsky e Mussi, (2006), faz-se possível observar a partir de 1995 uma fase mais afirmativa do neoliberalismo, fase essa que remete ao

aprofundamento de reformas levadas adiante nos governos Cardoso. A estabilização monetária alcançada pelo Plano Real, a abertura econômica, as privatizações, a taxa alta de juros, o ajuste fiscal e a flexibilização do mercado de trabalho caminharam de mãos dadas, no período em tela, com um profundo reposicionamento internacional do Brasil.

No primeiro mandato de Cardoso, os esforços da política externa em particular foram conduzidos dentro do já mencionado paradigma do Estado normal. Partindo da premissa de que a globalização neoliberal seria um destino inevitável e benéfico, que exigia do Brasil uma adaptação sistêmica às regras ditadas pelo Consenso de Washington, a política externa de Cardoso foi direcionada em favor da “participação” na ordem globalizada – integração essa ao *mainstream* que mascarava a real condição do país em situação de dependência estrutural (Becard, 2009). Exemplos como o desmantelamento do programa nuclear brasileiro e a participação nas negociações do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) refletiram a prioridade dada, no período em questão, ao alinhamento irrestrito aos interesses estadunidenses em detrimento das potencialidades da cooperação com países em desenvolvimento, no Sul.

Durante o segundo mandato de Cardoso, a fragilidade inerente à inserção subordinada do Brasil na ordem capitalista global foi brutalmente exposta em meio à forte crise cambial de 1999. Como o modelo de estabilização dependia de juros altos para atrair capitais estrangeiros voláteis e sustentar a sobrevalorização do Real, quando o sistema financeiro internacional foi abalado pelas crises mexicana (1995), asiática (1997) e russa (1998), isso também repercutiu no Brasil ao enfrentar fuga massiva de capitais que esgotou as reservas do país e forçou a dramática desvalorização cambial.

A referida crise cambial aprofundou-se não apenas pela falta de apoio dos Estados Unidos e da Europa, mas também pelo protecionismo dessas grandes potências em relação às exportações brasileiras, escancarando o modo de agir das potências centrais, que exigiam a abertura irrestrita da periferia enquanto protegiam seus próprios mercados. Toda essa situação causou, por parte do governo Cardoso, frustração com o alinhamento defendido, que não resultou no esperado apoio ocidental em meio à crise. A ilusão de que as nações avançadas cederiam a um sistema de regras transparentes e justas na Organização Mundial do Comércio desvaneceu-se, forçando o mandatário a ensaiar uma mudança de tom em sua política externa (Cervo; Bueno, 2022).

Assim, o discurso de adesão submissa foi gradativamente substituído pela crítica à chamada “globalização assimétrica”. Por sua vez, o governo Cardoso

firmou-se em denunciar abertamente as instabilidades estruturais, a marginalização das economias emergentes e o caráter predatório dos fluxos de capitais especulativos que aprofundavam a pobreza no Sul. Sem espaço para avançar no plano hemisférico ou global, a política externa brasileira retornou os esforços relativos à integração da América do Sul. Contudo, o esgotamento da fase de evolução do Mercosul, caracterizada pelo aumento exponencial dos fluxos comerciais intrazona (1995-1998), agravado pelas tensões cambiais entre Brasil e Argentina, exigiu uma estratégia que articulasse a integração comercial e a integração física da região. Esse movimento lançou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que tinha como objetivo interligar eixos de transporte, energia e comunicações para forjar um bloco sul-americano coeso, capaz de resistir às pressões hegemônicas da ALCA e aumentar o poder de barganha do Brasil.

Já nos anos de 2000, como estudamos na terceira e última parte deste capítulo, a política externa do Brasil passou por mudanças relacionadas às agendas de reforma do neoliberalismo ou de neoliberalismo ortodoxo que predominaram nas diferentes fases da sua evolução.

3 A política externa do Estado neoliberal no século XXI

Nesta terceira parte, caracterizamos a política externa do Estado neoliberal contemporâneo, caracterização essa que se desdobra em três partes. Na primeira seção, analisamos a política externa durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Na segunda seção, estudamos a política externa durante os governos Temer e Bolsonaro. E, por fim, na terceira seção, discutimos a política externa do terceiro governo Lula.

3.1 A política externa durante o período dos governos do PT

No limiar do século XXI, em uma ordem internacional em transição, o declínio da unipolaridade e a emergência de um cenário multipolar abriram espaço para o surgimento de atores, notadamente a China e a Rússia, que passaram a contestar a velha ordem ao lado de outras nações emergentes, entre elas, o Brasil sob os governos do PT, com Lula da Silva e Dilma Rousseff. Esses fatores, somados a condições econômicas externas favoráveis – ligados à retomada do crescimento mundial e ao chamado “*boom das commodities*” –, convergiram na implementação, no período examinado, de um programa neodesenvolvimentista que, ainda que mantendo, no essencial, o arcabouço neoliberal herdado do governo

Cardoso, buscassem ao mesmo tempo revalorizar o papel do Estado e implementassem um tipo de desenvolvimento distributivo, fortalecendo o mercado interno por meio da ampliação do consumo de massas.

Por sua vez, foi nos governos do PT que um novo padrão de inserção externa, alinhado ao referido programa neodesenvolvimentista, pôde ser verificado: o “paradigma do Estado logístico”, nos termos de Cervo (2003) e Cervo e Bueno (2022). Segundo os autores, no período em questão, o Estado agiu como um intermediário entre os diferentes segmentos sociais, principalmente na recuperação da autonomia decisória do país, com a ação externa direcionada à realização de interesses nacionais, ao mesmo tempo que equalizava os objetivos de produtores e consumidores, empresários e assalariados.

Em oposição à inserção subalterna da década anterior, nos governos Lula buscou-se desenvolver uma diplomacia “ativa e altiva”, nos termos do chanceler Celso Amorim (2004; 2015), o que na prática significava conceber uma política externa engajada e propositiva na defesa do multilateralismo, do pacifismo e no combate às desigualdades. E soberana, ao recusar alinhamentos automáticos aos interesses das grandes potências, em favor de uma inserção universalista e com foco no próprio interesse, e ao condenar invasões e interferências externas nos assuntos domésticos.

Entre as manifestações mais relevantes dessa renovada postura de inserção externa, no plano das relações Sul-Sul, podemos mencionar a participação no IBAS (Fórum de Cooperação Índia, Brasil e África do Sul), na parceria estratégica BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), na CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos) e na Unasul (União Sul-Americana de Nações), além de forte engajamento no aprofundamento e ampliação do Mercosul, em meio à ampla convergência de governos progressistas e populares na região (Granato, 2015; Batista, 2019). Essas iniciativas somaram-se à articulação entre política externa e política de defesa, a qual, no período em tela, consolidou o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul e a Antártica como áreas prioritárias de atuação e projeção internacional do Brasil (Martins; Nunes, 2017). Na África, China, Índia e Oriente Médio, o Brasil tornou-se ator de peso ao fomentar não apenas o comércio, mas também a cooperação técnica.

Já no plano das relações Norte-Sul, encontramos a recusa de colaborar com qualquer intervenção norte-americana no Iraque e no Afeganistão, durante a gestão de George Bush (2001-2008); a rejeição à ALCA em função das grandes assimetrias comerciais e tecnológicas; a diversificação dos vínculos econômicos e

de cooperação ao desenvolvimento, com destaque para as relações com a Europa; e a ampla atuação nas organizações internacionais em defesa do multilateralismo.

A crise econômico-financeira mundial de 2007 e o encerramento do ciclo das *commodities* trouxeram ao segundo governo Lula o desafio de aprofundar seu programa de desenvolvimento com inclusão social em meio à desaceleração do crescimento global. Por sua vez, a crise econômica no fim do mandato de Bush, assim como a crescente presença chinesa na América Latina como um todo, fez com que o Brasil criasse razoável margem de manobra a respeito de Washington. Essa margem foi potencializada com a eleição de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos e com seu objetivo de “normalizar” as relações e revitalizar o diálogo com a região.

Ao assumir o governo em 2011, Rousseff buscou manter as bases da política externa formuladas durante o período do governo Lula, sobretudo no que diz respeito ao modo de inserção universalista (Visentini, 2013; Boito Júnior; Berringer, 2013). Também encontraram continuidade, durante o período em questão, o aprofundamento da integração sul-americana como prioridade e a ampliação da presença brasileira em escala global por meio do fortalecimento da cooperação com África, Ásia e Oriente Médio e da articulação com países emergentes no IBAS e no BRICS.

Durante o governo Rousseff, as relações com os Estados Unidos foram mantidas inicialmente em bons termos, marcando uma etapa de cordialidade. Foi ampliado o número de acordos de colaboração e deu-se prosseguimento às reuniões de diálogo da Parceria Global Brasil-Estados Unidos. A partir de 2013, as relações foram de estagnação, marcadas pelas denúncias de espionagem estadunidense ao governo brasileiro, a empresas brasileiras e à própria mandatária do Executivo. Por fim, a relação com a Europa se manteve, fundamentalmente, na base de parcerias comerciais.

O padrão de conduta externa construído ao longo dos governos do PT, como visto neste capítulo, esteve condicionado por um contexto internacional relativamente favorável e por uma estratégia que, assim como na política dualista de Vargas, na PEI e no Pragmatismo Responsável de Geisel, tinha na lógica de uma inserção autônoma seu núcleo central (Sarti, 2021; Pinheiro; Lima, 2018). No entanto, as múltiplas crises no plano externo e a ascensão do neoliberalismo ortodoxo no plano doméstico confluíram na retomada, conforme estudado a seguir, de uma modalidade de inserção externa de cunho americanista.

3.2 A política externa durante o período dos governos Temer e Bolsonaro

O período entre 2016 e 2022 coincidiu com uma fase de transformação sistêmica no plano internacional. Com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, catalisou-se a ascensão de movimentos de extrema direita pelo mundo, como parte de um programa mais amplo de revigoração do capitalismo neoliberal financeirizado em meio aos efeitos prolongados da crise mundial de 2007. Por sua vez, a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit), o abandono por parte de Trump da Parceria Transatlântica e a forte dependência da China nas cadeias industriais e de suprimentos levaram a Europa a buscar reposicionar-se na nova ordem. Posteriormente, a eclosão da pandemia de Covid-19 evidenciou a fragilidade das cadeias globais, acirrando ainda mais o conflito com o gigante asiático. Somado a isso, a Guerra Russo-Ucraniana aprofundou as tensões na ordem multipolar em gestação, impactando fortemente, em termos de retraimento, os níveis de crescimento econômico e emprego no mundo.

Foi em meio a esse cenário externo cada vez mais conturbado que, a partir da deposição da presidente Rousseff em 2016, o Brasil, sob o governo interino de Temer, deslocou-se em direção a uma agenda neoliberal de políticas públicas de caráter mais radical, de cunho ortodoxo (Martuscelli, 2026). Em matéria de política externa, sob a justificativa da “desideologização” e de modernização das relações exteriores com base em uma estratégia individualista de atuação em relação aos vizinhos, retomou-se, no período, o tradicional modelo de inserção americanista, realinhando o país aos interesses da potência hemisférica (Cervo; Bueno, 2022).

Esse reposicionamento expressou-se, em particular, a serviço da retomada das negociações com a União Europeia e no estreitamento dos vínculos com Washington. O abandono das relações com países em desenvolvimento, principalmente com a América Latina e a África, também despontou como um dos aspectos fundamentais da transformação da política externa do período (Sarti, 2017).

A demanda por flexibilizar o Mercosul, a suspensão da participação do país na Unasul (e o início da desconstrução do órgão), o estímulo à participação de empresas multinacionais em projetos de integração física da região (IIRSA) em detrimento das empresas brasileiras, a censura à Venezuela e o início de uma política de apoio à guerra dos Estados Unidos ao governo de Nicolás Maduro foram algumas das medidas que fizeram parte desse redirecionamento da ação externa brasileira durante o governo Temer.

Na eleição presidencial de 2018, a vitória de Bolsonaro significou, no plano político, a substituição da direita tradicional pela extrema direita assim como,

no plano socioeconômico, a possibilidade de um neoliberalismo extremado, ou seja, de um aprofundamento do modelo iniciado em 2016, ainda que, na prática, restrito em meio à pandemia de Covid-19 (Granato; Rech, 2024). Em matéria de política externa, a ascensão de Bolsonaro significou a manutenção da inserção americanista a partir do aprofundamento da dependência do país com uma subordinação mais explícita e voluntária aos interesses estadunidenses do que a verificada no governo Temer.

De maneira inédita, houve por parte da política externa do período um alinhamento ideológico e pessoal a Trump e à extrema direita global (Kuri, 2024). O Brasil isolou-se nos fóruns multilaterais, votando ao lado de regimes autoritários em temas de direitos humanos, negando a mudança climática e atuando de forma negacionista durante a pandemia. Cervo e Bueno (2022) sintetizam que essa conduta ameaçava o princípio do universalismo, comprometia o multilateralismo e prejudicava as relações econômicas externas (principalmente pelos contenciosos com a China e com os países vizinhos) que, por sua vez, eram nocivos aos interesses nacionais.

Paradoxalmente, no período em questão, enquanto se propagava o nacionalismo e protecionismo econômico das grandes potências industriais, em meio ao retraimento da economia internacional com queda da demanda global e ao acirramento da concorrência global, reafirmou-se uma ação externa brasileira alinhada não apenas aos interesses estadunidenses na região, mas também ao livre-comércio e aos acordos de tipo Norte-Sul. Enquanto o Mercosul foi reduzido à funcionalidade de abertura comercial do país, concluíram-se as negociações do acordo birregional com a União Europeia, houve um afastamento do BRICS e a integração com os vizinhos foi reformulada por meio do Grupo de Lima (criado em 2017 para promover ações contra o governo venezuelano de Maduro na Organização de Estados Americanos) e do Prosul (Fórum para o Progresso da América do Sul), criado paralelamente à desativação da Unasul.

Diante do desmonte da política externa retratado nesta seção, analisamos, a seguir, o processo de reconstrução da referida política que vem sendo impulsionado no contexto do terceiro mandato do presidente Lula a partir de 2023.

3.3 A política externa do terceiro governo Lula

Antes de adentrarmos no cerne da presente seção que é, à luz do discutido até aqui, o de refletir os desafios da política externa na atualidade, julgamos importante esclarecermos que os acontecimentos aqui apresentados não deixam de integrar uma análise ou balanço sempre de caráter parcial, principalmente em função de tais

acontecimentos se encontrarem ainda em desdobramento, não se tendo, consequentemente, uma visão retrospectiva completa, global ou definitiva dos eventos ou fatos examinados. Essa condição reflete o caráter ainda emergente da produção acadêmica sobre o período, o que torna esta seção parte do próprio esforço de construção de uma literatura sobre a política externa do terceiro governo Lula.

De modo geral, podemos afirmar que o atual cenário mundial convulsionado é marcado por uma economia mundial que, sob influência da Guerra Russo-Ucraniana, continua a sofrer com inflação elevada e queda da atividade econômica e do emprego; pelo acirramento da disputa entre Estados Unidos e China pela liderança em digitalização e em tecnologias verdes, ou seja, pela capacidade de projeção de suas economias em escala global; pelo aprofundamento da competição entre o Ocidente e o Oriente, competição essa que ganha expressão não apenas no campo econômico, mas também no militar; e pela assunção de Trump pela segunda vez ao poder governamental nos Estados Unidos.

É em meio a esse contexto global desfavorável, definido por Visentini (2025) como uma multipolaridade instável, e a uma economia nacional estagnada – após as reformas neoliberais de Temer e Bolsonaro, que o terceiro governo Lula, desde 2023, vem procurando retomar uma agenda neodesenvolvimentista. Em termos de política externa em particular, o presidente Lula, no intuito de reconstruí-la, vem buscando resgatar a modalidade universalista da política externa brasileira, assim como retomar uma ação externa ativa e altiva, nos moldes da implementada nos seus mandatos anteriores, ainda que tal constatação não signifique afirmar que a nova política representa uma continuidade com o passado, mas, como dito, um programa de reconstrução (Lima, 2023).

O governo Lula tem se deparado com um cenário significativamente distinto e muito mais inóspito do que o vivenciado em suas gestões anteriores, cenário esse, em termos globais, caracterizado, como já expresse, pela disputa hegemônica entre os Estados Unidos e a China e, em termos regionais, pela fragmentação regional decorrente da falta de articulação entre os líderes sul-americanos, até mesmo do campo progressista e popular. Para além disso, o espaço de atuação do governo veio se apresentando bastante reduzido pelas condições críticas herdadas dos governos anteriores, tais como o desengajamento em organismos multilaterais e a deterioração de parcerias estratégicas (Brasil, 2022). Soma-se a isso, o desmonte das instituições do Estado e o poder de barganha de um Congresso majoritariamente conservador.

Em termos de política externa, como dito, em meio à retomada de uma inserção externa universalista, o governo Lula vem defendendo o princípio da

autonomia para o desenvolvimento, visando não se alinhar automaticamente a nenhum dos polos em disputa, na procura de focar no próprio interesse e não no interesse das grandes potências (Brasil, 2023a). Demonstrações dessa retomada do universalismo podem ser encontradas nos planos multilateral e regional, e em relação ao conflito entre os Estados Unidos e a China, como discutimos a seguir.

No plano multilateral, a política externa vem sendo direcionada para o fortalecimento institucional do BRICS+, assumido como espaço de projeção internacional, assim como para a atuação em organismos e foros internacionais, como as Nações Unidas, o G7 e o G20, tendo o Brasil assumido, inclusive, a presidência desse último grupo durante o ano de 2024.

No relativo ao plano regional, a diplomacia brasileira vem procurando fortalecer os mecanismos de integração regional. No âmbito sul-americano, os esforços foram direcionados para revitalizar, ainda que sem sucesso, a Unasul e o Mercosul, em meio à retomada das discussões pela flexibilização do bloco e ao encerramento do acordo com a União Europeia – acordo esse entre blocos regionais cujas assimetrias comerciais e produtivas apontam para a especialização produtiva do Sul, fornecendo matérias primas e produtos de baixo valor agregado para as cadeias de produção já formadas dentro do espaço europeu.

Já diante da rivalidade hegemônica entre os Estados Unidos e a China, o governo Lula tem adotado uma postura que remete à estratégia de “equidistância pragmática” à qual fizemos alusão na primeira seção deste capítulo – resgatada, no contexto atual, sob a noção de não alinhamento aos interesses das grandes potências em disputa. A referida estratégia tem sido empenhada para evitar o alinhamento automático e manter uma relação pragmática com Washington e com Pequim. Com isso, o governo Lula tem tentado extrair ganhos estratégicos de ambos os lados.

Com o governo de Xi Jinping em particular, o governo brasileiro vem procurando aprofundar a atração de investimentos em infraestrutura, energia e tecnologia, assim como impulsionar a desdolarização das transações comerciais internacionais (Brasil, 2023b). Como parte dessa estratégia, a revitalização da agenda sino-brasileira e a ampliação dos fluxos comerciais e de investimentos entre ambos os países (Brasil, 2024) são expressão das oportunidades oferecidas pelo Oriente para o desenvolvimento brasileiro – ainda que tais oportunidades devessem estar sempre sujeitas a renegociação para superar a reprimarização da economia e o investimento em áreas não prioritárias.

Por sua vez, no período sob exame, a relação entre o governo Lula e o governo Biden foi impulsionada por uma reaproximação pragmática, diferente do alinhamento automático de Jair Bolsonaro aos interesses estadunidenses durante o governo

Trump. A partir de 2023, o Brasil buscou, com os Estados Unidos, financiamento para políticas voltadas para a pauta ambiental e parcerias em pautas como transição energética, combate à fome e precarização do trabalho (Brasil, 2023c). Além disso, avançou-se na convergência de esforços focados na questão climática, na defesa das instituições democráticas e na promoção dos direitos humanos (Brasil, 2023d).

Essa sinergia cedeu ainda espaço para tensionamentos, especialmente em torno da Guerra Russo-Ucraniana e da rivalidade sino-americana. No entanto, no que diz respeito ao primeiro elemento, a diplomacia presidencial operou para preservar a posição brasileira de não alinhamento ante o conflito. Já no relativo à segunda questão, enquanto o governo Biden mobilizou esforços para conter o avanço tecnológico e econômico chinês – objetivo presente na própria Estratégia Nacional de Segurança à época –, o Brasil, tendo na China seu parceiro comercial absolutamente majoritário, tem adotado uma postura de rejeição à submissão a agendas alheias, recusando que qualquer potência, especialmente a hemisférica, defina os limites de suas parcerias comerciais e estratégicas com o gigante asiático.

Se nos primeiros anos do terceiro mandato de Lula as relações externas do Brasil com os Estados Unidos foram marcadas pela amistosidade e pelo pragmatismo, a partir de 2025 essa postura tem se visto testada (Pecequillo, 2025). Com o retorno de Trump ao poder nos Estados Unidos, rompeu-se essa fase de estabilidade diplomática do período anterior. Exemplo dessa mudança, que reverberou negativamente na relação bilateral, foi a imposição de uma tarifa de 50% às exportações brasileiras ao país do Norte. Embora a justificativa do governo Trump tenha se pautado na correção de um inexistente déficit comercial e no combate a supostas “práticas comerciais desleais”, a medida ocultava a real intenção de intervir nos assuntos internos do país, ou até mesmo de colocar o acesso a minerais críticos estratégicos como moeda de troca.

Essa ofensiva revelou uma mudança maior na operatória global dos Estados Unidos, uma vez que o governo Trump abandonou a diplomacia tradicional e as regras multilaterais em favor da adoção de posições de força explícitas e de coerção direta. No que diz respeito à América Latina e ao Brasil em particular, sob a nova Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (Estados Unidos da América, 2025), que reivindica o amplo controle do Hemisfério Ocidental, o espaço na procura de equilíbrios e margens de autonomia provavelmente tenda a se estreitar.

Concebendo um mundo dividido em “esferas de influência” regionais lideradas pelas potências em disputa, em termos geoestratégicos, dominar o continente americano mostra-se para os Estados Unidos de Trump o pilar fundamental a partir do qual travar competição pelo poder global, sobretudo em direção à Eurásia. É nesse sentido que, em meio à implementação da nova Estratégia, por

sua política externa não alinhada, o Brasil pode ser visto como ameaça ou potencial ameaça aos interesses estadunidenses.

Em suma, os desafios que hoje, em um contexto mundial altamente conflitivo e polarizado, se colocam a esta estratégia de política externa de cunho universalista são, sem sombra de dúvidas, maiores do que no período dos governos Lula I e II em que foi concebida e implementada. E, nesse sentido, as transformações mais profundas que permitam superar a histórica inserção subordinada do país na ordem internacional parecem cada vez mais distantes.

À guisa de conclusão

Neste capítulo, buscamos retratar os diferentes posicionamentos assumidos, desde 1930 até os dias atuais, pelo Estado brasileiro no campo das relações internacionais. Sustentando o argumento de que a política externa brasileira não se desenvolve de forma linear, mas como expressão de uma dinâmica pendular entre uma conduta de alinhamento aos interesses estadunidenses e uma postura mais independentista pela via da diversificação das relações externas, o percurso aqui analisado nos revela que tal dinâmica pendular não é uma característica conjuntural da política externa brasileira, mas uma expressão estrutural de sua condição periférico-dependente e das alternativas que dessa condição decorrem.

Na primeira parte, analisamos a política externa do Estado desenvolvimentista a partir de 1930 até a redemocratização do país, fase essa em que a conduta diplomática buscou transitar da modalidade de inserção americanista em direção ao padrão universalista. Nesse período, o desenvolvimento nacional era tido como vetor da política exterior. A barganha nacionalista como a política para a construção de margens de ação em uma ordem mundial bipolar, a PEI como a maturação da busca por autonomia na inserção internacional do país, o Pragmatismo Responsável que visava a universalização das relações exteriores foram, como visto, exemplos de uma estratégia de ação externa que se direcionou em favor de uma estratégia de desenvolvimento e inserção externa não subordinada pela via da diversificação de parcerias.

Na segunda parte, estudamos a política exterior do Estado neoliberal que vigorou durante os anos 90, período esse em que a ação externa se subordinou às exigências dos interesses estadunidenses e do capitalismo neoliberal, globalizado e financeirizado. Nessa fase, a atuação externa se manifestou na relação com o entorno sul-americano, atuação essa que mais tarde converteria a integração em ferramenta a serviço dos processos nacionais de abertura e privatizações, no

recuo do universalismo e no esforço de projeção internacional sob pretensões globalistas. Posteriormente, diante das frustrações com os países centrais, forçou-se um deslocamento da adesão para a crítica às instabilidades estruturais e financeirização predatória, que marcou o retorno estratégico à integração sul-americana como espaço para potencializar o poder de barganha do país.

Na terceira parte, caracterizamos a política externa do Estado neoliberal no século XXI. Em um primeiro momento, como visto, a política exterior tornou-se basilar para o modelo neodesenvolvimentista de reforma do neoliberalismo, ampliando a presença do país em escala global e buscando a autonomia por meio da diversificação de parcerias e em especial do fortalecimento da cooperação Sul-Sul. Ao mesmo tempo, promoveu-se a valorização do multilateralismo e criou-se margem de manobra em relação à potência hemisférica. Em um segundo momento, contudo, essa estratégia de inserção autônoma e universalista foi descontinuada por uma inflexão que reorientou a ação externa em direção ao realinhamento aos interesses estadunidenses, em meio à retomada de uma agenda de neoliberalismo ortodoxo no país. Por fim, estudamos o período atual referente ao terceiro governo Lula, período esse que vem evidenciando um momento complexo e particular de tensão entre a aspiração universalista e os limites estruturais que a condicionam, em meio à instabilidade de uma ordem mundial em transformação.

Em suma, como ficou até aqui retratado, ainda que a política externa costume ser percebida pelas populações como distante do seu cotidiano, não há dúvidas de que ela permeia toda a dinâmica social. Assim, esperamos, por meio do presente capítulo, estar contribuindo para a reflexão acerca dos desafios históricos e contemporâneos do país, diante da implementação de agendas soberanas de inserção internacional, a serviço do desenvolvimento nacional no capitalismo periférico.

Referências

AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, estratégica e política**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/celso-amorim-2003-2010/conceitos-e-estrategias-da-diplomacia-do-governo-lula-revista-diplomacia-estrategia-e-politica-1-de-outubro-de-2004>

AMORIM, C. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

BATISTA, I. R. **O Estado brasileiro, os interesses de classe e a reformulação do Mercosul (2003-2010)**. 2019. 172 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

BECARD, D. S. R. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2009.

BERRINGER, T.; GRANATO, L. Mercosul e o bloco no poder no Brasil e na Argentina. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 55, p. 81-90, 2022.

BOITO JÚNIOR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/px4FKyFY5PvpCB3qYBqF78C/?format=html&lang=pt>

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. In: CAVE, R. (ed.) **Brasil y Chile: Una mirada hacia América Latina**. Santiago de Chile: RIL, 2006. p. 15-62.

BRASIL. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório Final do Grupo Técnico de Relações Exteriores**. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>

BRASIL. Presidente (Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional**. Brasília, 1 jan. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional>

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o aprofundamento da parceria estratégica global**. Pequim, 14 abr. 2023b. Nota à Imprensa n. 133. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023

BRASIL. Planalto. **Brasil e Estados Unidos lançam inédita parceria para promover o trabalho digno**. Brasília, 20 set. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/09/brasil-e-estados-unidos-lancam-inedita-parceria-para-promover-o-trabalho-digno>

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto por ocasião do encontro entre os Presidentes Lula e Biden**. Brasília, 10 fev. 2023d. Nota à Imprensa n. 53. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-os-presidentes-lula-e-biden

BRASIL. Presidente (Luís Inácio Lula da Silva). **Declaração à imprensa do presidente Lula por ocasião da visita de Estado do presidente chinês, Xi Jinping**. Brasília, 20 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/11/declaracao-a-imprensa-do-presidente-lula-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-chines-xi-jinping>

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/22572>

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 6. ed. Brasília: Editora UnB, 2022.

DANTAS, F. C. S. T. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962. Disponível em: https://santiagodantas.com.br/wp-content/uploads/politica_externa_independente.pdf

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **National Security Strategy of the United States of America**. Washington: The White House, 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>

GODIN, R. Bem-vindo ao mundo da “policrise”. **A Terra é Redonda**. [S. l.], 12 jan. 2024. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/bem-vindo-ao-mundo-da-policrise/>

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração**: o Mercosul e a Unasul. Curitiba: Appris, 2015.

GRANATO, L. **O Estado latino-americano**: teoria e história. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

GRANATO, L.; RECH, M. Estado, neoliberalismo y bloque en el poder en el gobierno de Jair Bolsonaro. In: CRESPO, R.; MADUREIRA, M.; MEIRELES, M.; KURI, G. (org.). **Des(Brasil)**: del desvarío bolsonarista a los desafíos de la reconstrucción. México: UNAM, 2024. p. 115-130.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. 3. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001.

KURI, G. Desvío de la política exterior de Brasil: gobiernos post-golpe y su alineación con Estados Unidos. In: CRESPO, R.; MADUREIRA, M.; MEIRELES, M.; KURI, G. (org.). **Des(Brasil)**: del desvarío bolsonarista a los desafíos de la reconstrucción. México: UNAM, 2024. p. 131-149.

LIMA, M. R. S. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. In: MILANI, C. R. S.; HIRST, M. (org.). **A projeção internacional do Brasil**: textos selecionados de Maria Regina Soares de Lima. Curitiba: Appris, 2021. p. 117-131.

LIMA, M. R. S. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 79-95, 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/104>

MARTINS, J. M. Q.; NUNES, R. C. Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 6, n. 12, p. 190-221, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/78130/47689/337107>

MARTUSCELLI, D. E. **Golpe do impeachment e conflitos de classes no Brasil**: da crise do governo Dilma à ascensão do bolsonarismo. Marília: Lutas Anticapital, 2026.

MOURA, G. **Sucessos e ilusões**: Relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

PECEQUILO, C. S. Poder, Pragmatismo e Transformação. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 50-61, 2025. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/240/poder-pragmatismo-e-transformacao>

PEREIRA, A. D. **Relações exteriores do Brasil III (1964-1990)**: Do Regime Militar à “Nova República”. Petrópolis: Vozes, 2010.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 12, n. 3, e0003, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>

SARTI, I. Desafios à esquerda. Notas sobre a integração em tempos de crise. In: DE SIERRA, G. (org.). **Los progresismos en la encrucijada**: Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai, Venezuela. Montevideo: DS/Udelar, 2017. p. 99-110.

SARTI, I. O Sul e a política externa brasileira na Era Lula. In: SARTI, I. (org.). **Sul global e integração regional**: a política externa brasileira (2003-2016). Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2021. p. 20-41.

SILVA, J. L. W.; GONÇALVES, W. **Relações exteriores do Brasil I (1808-1930)**: A política externa do sistema agroexportador. Petrópolis: Vozes, 2009.

VISENTINI, P. F. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaio/article/view/1941>

VISENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VISENTINI, P. F. **Relações exteriores do Brasil II (1930-1964)**: O nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente. Petrópolis: Vozes, 2009.

VISENTINI, P. F. **A projeção internacional do Brasil**: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, P. F. **O pensamento autoritário brasileiro e a crise mundial**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2023.

VISENTINI, P. F. A Multipolaridade Instável: construindo um conceito da transição sistêmica e suas alianças fluídas. **Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 173-183, 2025. Disponível em: <https://rsdd.esd.gov.br/index.php/rsdd/article/view/64>

PARTE II

Estado Brasileiro: Política Social

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO

Rodrigo Cristiano Diehl

Introdução

A trajetória da política de Assistência Social no Brasil encontra-se estreitamente relacionada às transformações históricas que marcaram a formação social do país e o desenvolvimento do capitalismo em sua configuração dependente. Ao longo do século XX e das primeiras décadas do século XXI, diferentes concepções de proteção social foram formuladas e implementadas pelo Estado brasileiro, refletindo disputas políticas, econômicas e ideológicas próprias de cada período histórico.

Nesse percurso, a Assistência Social constituiu-se como um campo permeado por tensões, oscilando entre práticas assistencialistas – frequentemente vinculadas à filantropia e ao clientelismo político – e iniciativas voltadas à construção de uma política pública orientada pela garantia de direitos sociais. Historicamente, a intervenção estatal no enfrentamento das expressões da chamada questão social esteve associada à necessidade de administrar os conflitos decorrentes das desigualdades inerentes ao desenvolvimento capitalista.

A questão social não pode ser compreendida como simples manifestação de carências individuais ou resultado de incapacidades pessoais. Trata-se, antes, da expressão das contradições estruturais produzidas pela relação entre capital e trabalho, que se materializam em profundas desigualdades econômicas, políticas e culturais presentes na sociedade.

Sob essa perspectiva, as políticas sociais – entre elas a Assistência Social – configuram respostas historicamente construídas no interior dessas contradições. Para Netto e Braz (2008), ao mesmo tempo em que procuram mediar conflitos sociais, tais políticas também atuam na garantia de condições mínimas de reprodução social, revelando o papel ambíguo desempenhado pelo Estado na regulação das desigualdades produzidas pelo capitalismo.

No caso brasileiro, a institucionalização da Assistência Social ocorreu de forma tardia e fragmentada, especialmente quando comparada à experiência de países centrais do capitalismo, que consolidaram sistemas de proteção social mais abrangentes ao longo do século XX. Durante grande parte da história nacional, as ações assistenciais estiveram predominantemente sob responsabilidade de instituições filantrópicas e religiosas, com participação estatal limitada e frequentemente indireta.

Essa configuração contribuiu para a consolidação de um padrão seletivo e residual de proteção social, no qual o acesso a benefícios e serviços dependia, muitas vezes, de critérios morais, clientelistas ou vinculados à inserção no mercado formal de trabalho (Alayón, 1992). A própria formação da política social brasileira foi marcada por profundas desigualdades estruturais. O acesso aos mecanismos institucionais de proteção esteve historicamente condicionado à condição de trabalhador formal. Tal característica deixou à margem amplos segmentos da população que não possuíam vínculos estáveis com o mercado de trabalho.

A Assistência Social consolidou-se, por décadas, como um campo de intervenção residual, direcionado principalmente a grupos considerados incapazes de prover sua própria subsistência (Boschetti, 2008). Entretanto, ao longo do século XX, as transformações econômicas e sociais vivenciadas pelo Brasil contribuíram para intensificar as expressões da desigualdade social e ampliar as demandas por políticas públicas capazes de enfrentar as múltiplas manifestações da questão social.

A urbanização acelerada, as mudanças nas relações de trabalho e o agravamento das desigualdades socioeconômicas evidenciaram, de maneira cada vez mais clara, os limites das práticas assistencialistas tradicionais. Nesse cenário, as lutas sociais e os processos de redemocratização desempenharam papel decisivo na redefinição das bases institucionais da Assistência Social, impulsionando a construção de um novo paradigma orientado pela perspectiva de direitos.

A Constituição Federal de 1988 representou, nesse sentido, um marco fundamental na reorganização das políticas sociais brasileiras. Ao instituir o sistema de seguridade social, integrando as áreas de saúde, previdência e Assistência

Social, o texto constitucional redefiniu o lugar da Assistência Social no âmbito das políticas públicas. A partir desse momento, ela passou a ser formalmente reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, rompendo, ao menos no plano jurídico-institucional, com a tradição historicamente associada à caridade e à filantropia (Boschetti, 2008).

Diante desse contexto, o presente capítulo tem como objetivo reconstruir a trajetória histórica da política de Assistência Social no Brasil, tomando como marco temporal inicial o ano de 1930. Busca-se, conjuntamente, analisar os processos de formação, institucionalização e transformação dessa política ao longo do tempo, identificando os desafios históricos e contemporâneos que atravessam sua consolidação enquanto direito social.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa de caráter bibliográfico e documental, fundamentada no materialismo histórico-dialético como perspectiva teórico-metodológica de análise das políticas sociais (Gil, 2009). A investigação baseia-se na revisão da literatura especializada sobre assistência social, política social e seguridade social no Brasil, bem como na análise de marcos normativos e institucionais que estruturaram a política de Assistência Social ao longo do período analisado.

1 O processo construtivo e reconstrutivo da Assistência Social no Brasil

A compreensão da política de Assistência Social no Brasil exige situá-la no contexto das transformações históricas que marcaram a formação do Estado brasileiro e a consolidação do capitalismo no país (Granato, 2021). Diferentemente dos modelos clássicos de Estado de Bem-Estar Social desenvolvidos em diversos países europeus após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945), o sistema brasileiro de proteção social estruturou-se de maneira fragmentada e seletiva, profundamente influenciado pelas especificidades do desenvolvimento capitalista periférico.

A Assistência Social assumiu, durante grande parte de sua trajetória, um caráter subsidiário e residual em relação a outras políticas sociais. Estudos que analisam a formação histórica da política social brasileira indicam que o acesso aos mecanismos institucionais de proteção esteve tradicionalmente vinculado à inserção no mercado formal de trabalho, o que resultou na exclusão de amplos contingentes da população trabalhadora das formas institucionalizadas de proteção social (Behring; Almeida, 2010).

Essa dinâmica contribuiu para a conformação de um modelo de proteção social marcado pela seletividade e pela segmentação dos direitos. Enquanto

determinadas políticas foram estruturadas com base em mecanismos contributivos – como ocorre com a Previdência Social¹ –, outras permaneceram vinculadas a iniciativas compensatórias direcionadas aos segmentos mais empobrecidos da população.

A Assistência Social foi historicamente tratada como uma política voltada à mitigação da pobreza extrema, muitas vezes dissociada de estratégias mais amplas de garantia de direitos sociais. Ao mesmo tempo, a evolução da Assistência Social no Brasil não pode ser compreendida como um processo linear de ampliação de direitos. Trata-se de uma trajetória marcada por avanços, recuos e permanentes disputas políticas, que refletem tanto as transformações do capitalismo brasileiro quanto as estratégias adotadas pelo Estado para enfrentar – ou talvez administrar – as múltiplas expressões da questão social (Iamamoto, 2017).

Dessa forma, a análise histórica da Assistência Social requer a compreensão das mediações estabelecidas entre Estado, classes sociais e políticas públicas em distintos momentos históricos. Como destaca Netto (1992), as respostas institucionais formuladas pelo Estado diante das expressões da questão social (Iamamoto, 2017) não se limitam a decisões administrativas ou técnicas, mas expressam, sobretudo, as correlações de força existentes entre classes e frações de classes em cada conjuntura histórica.

Os processos de construção e reconstrução da política de Assistência Social no Brasil revelam, portanto, uma trajetória marcada por disputas políticas, conceituais, institucionais e sociais em torno do reconhecimento da proteção social como direito. Esse percurso não se desenvolveu de maneira linear ou contínua (Mota, 2008). Ao contrário, foi permeado por movimentos de formulação, reestruturação e redefinição de seus fundamentos e instrumentos institucionais.

Um marco decisivo nesse processo ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), quando a Assistência Social passou a ser reconhecida como política pública integrante do sistema de Seguridade Social. A partir desse momento, ao menos no plano jurídico-institucional, buscou-se romper com práticas fragmentadas e fortemente associadas ao assistencialismo e ao clientelismo político que historicamente caracterizaram esse campo de intervenção estatal.

¹ A Lei nº 8.212/1991, ao dispor sobre a organização da Seguridade Social e instituir o Plano de Custeio, prevê que a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. Nesse contexto, a organização da Previdência Social obedecerá, entre outros, ao seguinte princípio e diretriz: universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição.

Desde então, a política de Assistência Social tem se desenvolvido por meio da ampliação e do aperfeiçoamento de seus marcos normativos e institucionais, como exemplificam a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a posterior implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ainda assim, sua consolidação permanece atravessada por desafios permanentes, sobretudo em contextos de crises econômicas, restrições fiscais e reconfigurações do papel do Estado brasileiro, que frequentemente tensionam os princípios e diretrizes que orientam essa política.

É nesse cenário que a análise teórica da política de Assistência Social exige reconhecer seu caráter dinâmico e contraditório. Os avanços institucionais alcançados convivem, não raramente, com processos de retração ou redefinição de direitos, o que demanda vigilância permanente por parte da sociedade e dos atores institucionais envolvidos na sua implementação, de modo a assegurar a efetividade dos direitos socioassistenciais e a proteção das populações em situação de vulnerabilidade social.

1.1 A Assistência Social em períodos nebulosos: da Era Vargas ao Regime Militar

A Assistência Social no Brasil, considerando o período compreendido entre a Era Vargas² e o final do regime militar³, desenvolveu-se de forma profundamente vinculada aos projetos políticos de cada contexto histórico e aos paradigmas ideológicos dominantes. Nesse percurso, assumiu frequentemente um papel instrumental na regulação das expressões da questão social.

Durante a Era Vargas, em particular, a Assistência Social foi marcada por um caráter predominantemente assistencialista, filantrópico e moralista, fortemente influenciado por concepções conservadoras e pela própria doutrina da caridade. A década de 1930 constitui um momento de inflexão na história do Estado brasileiro e na forma como as políticas sociais passaram a ser organizadas no país. A ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, inaugurou um processo de reorganização institucional voltado a responder às transformações econômicas e sociais decorrentes da crise do modelo agrário-exportador e da intensificação do processo de industrialização.

² A Era Vargas (1930-1945) corresponde ao período em que Getúlio Vargas esteve à frente do Estado brasileiro, iniciado com a Revolução de 1930 e encerrado com sua deposição em 1945. Nesse intervalo, o Estado ampliou a sua intervenção na economia e na área social, estruturando políticas voltadas à organização do trabalho e à contenção dos conflitos sociais.

³ O Regime Militar no Brasil (1964-1985) foi instaurado a partir do golpe civil-militar de 1964 e caracterizou-se pela centralização do poder, supressão de direitos políticos e fortalecimento de um Estado autoritário.

Nesse período, o Estado brasileiro passou a assumir um papel mais ativo na regulação das relações de trabalho e na formulação de políticas sociais destinadas à integração da classe trabalhadora urbana. Entretanto, essa intervenção ocorreu dentro de limites bem definidos, uma vez que as políticas sociais então implementadas estavam fortemente associadas ao projeto político de construção de um Estado nacional centralizado e de contenção das mobilizações sociais emergentes (Netto, 2011; Granato, 2021).

A institucionalização da legislação trabalhista e a criação de mecanismos de proteção social vinculados ao trabalho formal constituíram elementos centrais dessa estratégia. Contudo, esse processo também produziu uma clara distinção entre os trabalhadores integrados ao mercado formal e amplos contingentes populacionais que permaneciam excluídos dessas formas de proteção. Como consequência, a Assistência Social continuou sendo tratada como um campo secundário da política social, frequentemente delegada à atuação de instituições filantrópicas e religiosas.

Essa configuração contribuiu para a consolidação de uma concepção de Assistência Social fortemente marcada pela lógica da caridade e da benemerência. Nesse modelo, as ações voltadas à população pobre eram frequentemente apresentadas como iniciativas de solidariedade promovidas pelas elites. Conforme apontam análises críticas sobre a história da política social no Brasil, tais como vista em Behring e Boschetti (2011), esse padrão assistencialista desempenhou papel relevante na manutenção da ordem social ao oferecer respostas pontuais às necessidades imediatas da população empobrecida, sem alterar as bases estruturais das desigualdades sociais.

Além disso, a Assistência Social assumiu, em diversos momentos, uma função de controle social, contribuindo para a redução de tensões sociais e para a preservação da estabilidade política em contextos marcados por profundas desigualdades. Nessa perspectiva, as práticas assistenciais não podem ser interpretadas apenas como expressões de solidariedade social, mas também como mecanismos de mediação política utilizados pelo Estado e pelas elites para administrar os conflitos produzidos pelas desigualdades estruturais.

As ações assistenciais distanciavam-se da perspectiva de garantia de direitos sociais e aproximavam-se de práticas voltadas ao enquadramento e à disciplinarização da população trabalhadora, reforçando valores associados à ordem, ao trabalho e à família. Dessa forma, contribuíam para mitigar tensões sociais decorrentes da intensificação dos processos de industrialização e urbanização.

Nas décadas seguintes, especialmente durante o período do Estado Novo⁴ e no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, a Assistência Social manteve-se subordinada à lógica do favor e da benemerência. A participação direta do Estado na organização dessa política permaneceu limitada, enquanto se observava forte presença de instituições privadas, religiosas e paraestatais na execução das ações assistenciais. A ausência de uma política pública estruturada refletia, em grande medida, a concepção dominante de que a pobreza deveria ser compreendida como um problema de natureza individual ou moral, e não como expressão das desigualdades socioeconômicas.

Com a instauração do Regime Militar em 1964, as políticas sociais brasileiras passaram por novas reconfigurações. O período autoritário foi marcado pela intensificação do crescimento econômico associada à concentração de renda e ao agravamento das desigualdades sociais. Esse modelo de desenvolvimento, frequentemente caracterizado como “*modernização conservadora*”, promoveu transformações econômicas significativas sem, contudo, alterar as estruturas históricas de desigualdade presentes na sociedade brasileira (Fernandes, 1975).

A Assistência Social permaneceu subordinada a estratégias centralizadas de gestão estatal e frequentemente vinculada a práticas clientelistas. Ao mesmo tempo, a rápida expansão urbana e o aprofundamento das desigualdades tornaram cada vez mais evidente a insuficiência das respostas assistenciais tradicionais diante das múltiplas expressões da questão social.

Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida (Yazbek, 2003, p. 41).

Durante o regime militar, a Assistência Social passou por um processo de reorganização institucional que resultou em um modelo centralizado, fragmentado e tecnocrático. Nesse período, a Legião Brasileira de Assistência (LBA⁵) consolidou-se como o principal instrumento de execução das ações assistenciais

⁴ O Estado Novo (1937-1945) correspondeu à fase ditatorial do governo de Getúlio Vargas, instaurada com o golpe de 1937 e marcada pela suspensão das liberdades democráticas, fechamento do Congresso Nacional e forte centralização do poder político.

⁵ Instituição assistencial pública brasileira, criada em 1942 pela então primeira-dama Darcy Vargas (ainda durante a Era Vargas) para apoiar, inicialmente, famílias de soldados na Segunda Guerra Mundial.

no país. As iniciativas desenvolvidas sob sua coordenação assumiram, em muitos casos, um viés clientelista, sendo utilizadas como mecanismos de controle social e de legitimação política do regime autoritário, sobretudo junto às populações mais vulneráveis (Yazbek, 2012).

Ao final do regime militar, o Brasil apresentava um quadro marcado por profundas desigualdades sociais e por um sistema de proteção social fragmentado, incapaz de responder adequadamente às demandas da população. Esse cenário contribuiu para fortalecer, nas décadas seguintes, os movimentos sociais e as reivindicações por reformas estruturais no campo das políticas sociais, criando as condições políticas que possibilitariam a redefinição das bases da Assistência Social no processo constituinte da década de 1980 (Yazbek, 2012).

Dessa forma, ao longo desse período conturbado da história brasileira, a Assistência Social permaneceu amplamente dissociada de uma concepção de direito social. Predominaram práticas pontuais e emergenciais, que frequentemente reforçavam relações de dependência entre os usuários e o Estado. Esse padrão dificultou a construção de uma política pública universal e democrática, cenário que começaria a ser gradualmente transformado apenas no contexto da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988.

1.2 A construção e reconstrução da Assistência Social: da Constituição Federal ao Sistema Único de Assistência Social

O processo de redemocratização brasileira, intensificado ao longo da década de 1980, representou um momento decisivo para a redefinição das bases institucionais das políticas sociais no país. Após mais de duas décadas de regime autoritário, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e entidades profissionais passaram a reivindicar reformas estruturais capazes de ampliar a participação democrática e assegurar direitos sociais historicamente negados à população brasileira.

O debate sobre a proteção social adquiriu centralidade no processo constituinte, culminando na promulgação de um novo texto constitucional. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, pode ser compreendida como um marco paradigmático na trajetória da Assistência Social no país. Ao romper com a lógica historicamente associada ao assistencialismo, à filantropia e ao clientelismo político, redefiniu o lugar dessa política no âmbito da proteção social brasileira.

A inserção da Assistência Social no sistema de seguridade social, ao lado da Saúde e da Previdência, representou o reconhecimento de sua natureza pública e de sua responsabilidade estatal, destinada à proteção de todos aqueles que dela necessitarem, independentemente de contribuição prévia. A nova ordem constitucional, conforme Boschetti (2008), instituiu uma ruptura significativa com o modelo restritivo e seletivo de proteção social que predominou durante grande parte da história brasileira.

Ao estabelecer o sistema de seguridade social como eixo estruturante das políticas sociais, a Constituição definiu princípios orientadores fundamentais para sua organização. Entre esses princípios destacam-se a universalização do acesso aos direitos sociais, a descentralização político-administrativa, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas e a responsabilidade do Estado na garantia da proteção social.

No que se refere especificamente à Assistência Social, a Constituição Federal representou um marco histórico ao reconhecê-la como direito do cidadão e dever do Estado. Essa redefinição jurídica e política abriu caminho para a construção de um novo paradigma de intervenção social, fundamentado na garantia de direitos e na superação das práticas assistencialistas que, durante décadas, caracterizaram esse campo de atuação no Brasil (Boschetti, 2008).

Esse reposicionamento conferiu à Assistência Social o estatuto de direito social, estruturado a partir dos princípios da universalidade da proteção, da equidade e da dignidade da pessoa humana. A política passou, assim, a orientar-se por uma concepção fundada na cidadania e na garantia de mínimos sociais, reconhecendo a proteção social como responsabilidade pública e como elemento essencial para a promoção da justiça social (Sposati, 2007).

Entretanto, a transformação da Assistência Social em uma política pública de direitos não ocorreu de maneira imediata. A década de 1990 foi marcada por intensas disputas políticas e institucionais em torno da implementação dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988. Nesse período, a consolidação das políticas sociais ocorreu em meio à adoção de políticas econômicas influenciadas pelo ideário neoliberal, que buscavam reduzir o papel do Estado na provisão de serviços públicos e ampliar a participação do mercado na gestão das políticas sociais (Sposati, 2007).

A incorporação dessas orientações econômicas produziu impactos relevantes sobre a estrutura da proteção social brasileira. Diversos estudos críticos, como Behring e Boschetti (2011), apontam que as reformas implementadas ao longo da década de 1990 contribuíram para restringir direitos sociais e reforçar

mecanismos seletivos e focalizados de intervenção estatal, o que limitou a consolidação de um sistema universal de proteção social.

Apesar dessas contradições, importantes avanços institucionais foram alcançados no campo da Assistência Social. Um dos marcos mais relevantes desse processo foi a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – responsável por regulamentar os dispositivos constitucionais referentes à Assistência Social e estabelecer as bases para sua organização institucional no país.

A LOAS definiu a Assistência Social como política de seguridade social não contributiva, destinada a garantir os mínimos sociais e atender às necessidades básicas da população em situação de vulnerabilidade. Além de reconhecer formalmente a Assistência Social como direito, a LOAS introduziu diretrizes fundamentais para a gestão dessa política, entre as quais se destacam a descentralização das ações, a participação da sociedade civil por meio de conselhos e conferências de Assistência Social e a articulação entre os diferentes níveis de governo (Brasil, 1993).

Esses princípios representaram avanços importantes no processo de democratização da política de Assistência Social e na construção de mecanismos institucionais voltados à ampliação da participação social. Apesar dos avanços normativos, a implementação efetiva da Assistência Social como política pública estruturada enfrentou diversos obstáculos nos anos seguintes. A ausência de um sistema nacional integrado de gestão, somada à persistência de práticas assistencialistas em diversos municípios, evidenciou as dificuldades de consolidação dessa política em um país marcado por profundas desigualdades regionais, administrativas e institucionais.

Foi apenas a partir do início dos anos 2000 que a Assistência Social passou por um processo mais consistente de reorganização institucional. Nesse contexto, destaca-se a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), concebido como um modelo de gestão descentralizado e participativo destinado a estruturar a política de Assistência Social em todo o território nacional. Inspirado em experiências anteriores de organização de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS buscou consolidar um sistema público de proteção social baseado na articulação federativa e na padronização dos serviços socioassistenciais (Sposati, 2007).

A criação do SUAS representou um avanço significativo na consolidação da Assistência Social como política pública de responsabilidade estatal. Entre seus principais objetivos destacam-se a definição das competências dos diferentes

entes federativos, a padronização dos serviços socioassistenciais e a implementação de mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no campo da Assistência Social.

Para Yazbek (2012), nesse novo modelo de gestão, a política de Assistência Social passou a ser estruturada a partir de dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. A primeira é voltada à prevenção de situações de vulnerabilidade social, enquanto a segunda se destina ao atendimento de indivíduos e famílias que já se encontram em situação de violação de direitos. Essa organização permitiu estruturar uma rede de serviços socioassistenciais articulada em diferentes níveis de complexidade, ampliando a capacidade do Estado de responder às múltiplas expressões da questão social.

No âmbito da Proteção Social Básica, destacam-se os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis pelo desenvolvimento de ações de prevenção, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade. Já na Proteção Social Especial, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) desempenham papel fundamental no atendimento de situações mais complexas de violação de direitos, como violência doméstica, exploração infantil e outras formas de vulnerabilidade social (Brasil, 1993).

A institucionalização dessa rede de serviços representou um avanço significativo na organização da Assistência Social brasileira, contribuindo para superar a fragmentação histórica das ações assistenciais e fortalecer a capacidade de gestão das políticas públicas no território. Ao mesmo tempo, a implementação do SUAS evidenciou a importância do planejamento, da produção sistemática de dados e da avaliação permanente das políticas sociais como instrumentos essenciais para a qualificação da gestão pública.

Mesmo diante dos avanços institucionais observados nas últimas décadas, a consolidação da Assistência Social como política pública de direitos permanece atravessada por importantes desafios. De acordo com Boschetti (2008), as políticas sociais continuam sendo profundamente influenciadas pelas orientações da política econômica, o que frequentemente resulta em restrições orçamentárias, fragilização institucional e limitações à ampliação dos direitos sociais.

Dessa forma, a trajetória da Assistência Social no Brasil revela um processo marcado simultaneamente por permanências, transformações, reformas e contrarreformas (Behring, 2008). Se, por um lado, a institucionalização do SUAS representou um avanço significativo na construção de um sistema público de proteção social, por outro, as contradições inerentes ao desenvolvimento do

capitalismo brasileiro continuam impondo limites à plena efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

2 Entre avanços institucionais e limites estruturais: os desafios atuais da Assistência Social no Brasil

Embora a Assistência Social no Brasil deva ser compreendida como resultado de um processo histórico de lutas sociais e de disputas em torno da ampliação dos direitos sociais, essa política tem enfrentado, com maior intensidade nos últimos anos, desafios significativos decorrentes de desmontes institucionais e de retrocessos normativos e orçamentários. Tais processos acabam por comprometer a capacidade do Estado de garantir, de forma efetiva, uma proteção social universal e contínua.

As sucessivas reduções de recursos, a instabilidade das fontes de financiamento e a fragilização dos espaços de participação e controle social têm impactado diretamente a execução das ações socioassistenciais, sobretudo no âmbito municipal, uma vez que os municípios assumem papel central na operacionalização dos serviços e programas dessa política.

Nesse cenário que tensiona os próprios princípios constitucionais da Assistência Social e recoloca em evidência práticas focalizadas e emergenciais, o enfrentamento das desigualdades sociais estruturais – profundamente enraizadas na sociedade brasileira – torna-se ainda mais complexo (Fernandes, 1975). A pobreza e as múltiplas formas de vulnerabilidade social manifestam-se de maneira desigual entre diferentes grupos sociais, o que exige que a política de Assistência Social incorpore, de forma sistemática, os chamados marcadores sociais da diferença, como classe, raça e gênero, tanto na formulação quanto na execução de suas ações.

A compreensão das vulnerabilidades sociais a partir de uma perspectiva interseccional⁶ constitui um elemento fundamental para a qualificação das intervenções socioassistenciais. Determinados grupos sociais encontram-se mais expostos a situações de precarização, exclusão e violação de direitos, como ocorre, por exemplo, com mulheres negras – especialmente aquelas que assumem a chefia de seus lares – e com trabalhadores inseridos em ocupações informais ou marcadas por elevada instabilidade laboral.

Diante desse contexto, entre as estratégias possíveis para o enfrentamento dos desafios contemporâneos da política de Assistência Social destaca-se a

⁶ Ribeiro (2016) ensina que ser interseccional é acreditar que raça, classe e gênero não podem ser categorias pensadas de forma isolada, mas sim, integradas de um todo indissociável.

necessidade de assegurar um financiamento público estável, suficiente e regular. A garantia de recursos adequados constitui condição indispensável para a continuidade e a ampliação da rede de proteção socioassistencial. O fortalecimento dessa política, em sua concepção mais abrangente, exige investimentos capazes de assegurar a manutenção dos serviços, programas e benefícios, bem como a valorização dos trabalhadores do setor e a qualificação permanente da gestão pública.

2.1 Desafios e perspectivas para a política de Assistência Social no Brasil na atualidade

A consolidação da Assistência Social como política pública de direitos no Brasil constitui um processo histórico ainda em construção, profundamente atravessado pelas transformações econômicas, políticas e sociais que caracterizam o capitalismo contemporâneo. Embora os avanços institucionais decorrentes da Constituição Federal de 1988 e da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tenham representado importantes conquistas no campo da proteção social, a efetivação plena dessa política permanece condicionada por limites estruturais e por disputas permanentes em torno da definição do papel do Estado na garantia dos direitos sociais.

Entre os principais desafios enfrentados pela política de Assistência Social na atualidade destaca-se a persistência das desigualdades sociais que historicamente marcam a formação social brasileira. O país permanece entre as sociedades mais desiguais do mundo, apresentando elevados níveis de concentração de renda, precarização das relações de trabalho e ampliação das situações de vulnerabilidade social (Mendes; Wünsch, 2011). Tais desigualdades constituem expressões contemporâneas da chamada questão social, compreendida como o conjunto de contradições produzidas pelo processo de acumulação capitalista e pelas relações sociais que estruturam esse modo de produção (Iamamoto, 2017).

No contexto atual, a intensificação da mundialização do capital e a crescente financeirização da economia têm produzido impactos significativos sobre os sistemas de proteção social em diferentes países. A expansão do capital financeiro, associada a processos de desregulamentação econômica e flexibilização das relações de trabalho, contribui para ampliar as desigualdades sociais e fragilizar os mecanismos institucionais de proteção social construídos ao longo do século XX.

Mendes e Wünsch (2011) observam que o aumento do desemprego estrutural, da informalidade e da precarização das condições de trabalho, são fatores que ampliam a demanda por políticas públicas de proteção social. No caso

brasileiro, Iamamoto (2017) afirma que esses processos assumem contornos ainda mais complexos em razão das particularidades históricas do desenvolvimento capitalista no país. Estudos sobre a formação da política social brasileira indicam que a construção do sistema de seguridade social ocorreu de maneira incompleta e marcada por profundas desigualdades estruturais, o que torna a consolidação de políticas universais de proteção social um desafio permanente.

Outro elemento fundamental para compreender os desafios contemporâneos da Assistência Social refere-se à relação entre política social e política econômica. A organização e o financiamento das políticas sociais dependem diretamente das decisões macroeconômicas adotadas pelo Estado, especialmente no que se refere à alocação de recursos públicos e às prioridades estabelecidas na gestão do orçamento. Nesse sentido, a política de Assistência Social insere-se em um campo de disputas em torno do chamado fundo público, no qual diferentes interesses sociais e econômicos buscam influenciar a destinação dos recursos estatais (Behring; Boschetti, 2011).

Nas últimas décadas, a adoção de políticas econômicas orientadas por princípios neoliberais tem produzido impactos significativos sobre o financiamento e a gestão das políticas sociais no Brasil. A implementação de medidas de austeridade fiscal, associada à redução dos gastos públicos e à priorização do pagamento da dívida pública, tem limitado a capacidade do Estado de ampliar e qualificar as políticas de proteção social. Conforme já trazido por Boschetti (2008), a restrição de recursos destinados às políticas sociais constitui um dos principais obstáculos à consolidação de um sistema público de proteção social mais abrangente.

Além das restrições orçamentárias, a política de Assistência Social também enfrenta desafios relacionados à sua própria institucionalidade. A implementação do Sistema Único de Assistência Social representou um avanço importante na organização dessa política, sobretudo ao estabelecer diretrizes de descentralização, participação social e articulação entre os diferentes níveis de governo. Ainda assim, a consolidação do sistema depende da existência de capacidades institucionais adequadas nos estados e municípios, bem como da garantia de financiamento estável e suficiente para a manutenção dos serviços socioassistenciais (Yazbek, 2012; Iamamoto, 2017).

As desigualdades regionais brasileiras constituem um fator adicional de complexidade para a gestão da Assistência Social. Municípios com menor capacidade administrativa e financeira frequentemente enfrentam maiores dificuldades para estruturar serviços socioassistenciais de qualidade, o que pode

comprometer a efetividade das ações desenvolvidas nos territórios. A superação dessas desigualdades, para Yazbek (2012) e Iamamoto (2017), requer o fortalecimento dos mecanismos de cooperação federativa e a ampliação do apoio técnico e financeiro por parte da União.

Outro desafio relevante refere-se à necessidade de ampliar a articulação da Assistência Social com outras políticas públicas que compõem o sistema de seguridade social e o conjunto das políticas sociais. A complexidade das expressões contemporâneas da questão social exige respostas integradas que articulem diferentes áreas de intervenção estatal, como saúde, educação, habitação, trabalho e segurança alimentar (Yazbek, 2012; Iamamoto, 2017).

Nesse sentido, a Assistência Social desempenha papel estratégico na construção de redes de proteção social capazes de garantir atendimento integral às necessidades da população. Ao mesmo tempo, a política de Assistência Social tem sido chamada a responder a novas demandas sociais decorrentes das transformações econômicas e demográficas observadas nas últimas décadas.

O envelhecimento da população, a intensificação das migrações internas e internacionais, o aumento das situações de violência e as mudanças nas estruturas familiares ampliam a complexidade das demandas dirigidas aos serviços socioassistenciais. Diante desse cenário, a qualificação da gestão da política de Assistência Social torna-se elemento central para enfrentar os desafios contemporâneos da proteção social no Brasil.

A produção sistemática de informações, o planejamento estratégico, o monitoramento das ações e a avaliação permanente das políticas públicas constituem instrumentos fundamentais para fortalecer a capacidade do Estado de responder de maneira eficaz às necessidades da população. Concomitantemente, a defesa da Assistência Social como política pública de direitos exige a mobilização permanente da sociedade civil e dos profissionais que atuam no campo das políticas sociais. A consolidação das conquistas alcançadas nas últimas décadas depende da manutenção de espaços de participação democrática e do fortalecimento dos mecanismos de controle social previstos na legislação brasileira.

Nesse aspecto, a Assistência Social deve ser compreendida não apenas como um conjunto de serviços e benefícios destinados à população em situação de vulnerabilidade, mas como parte integrante de um projeto mais amplo de construção de uma sociedade fundada na garantia de direitos, na redução das desigualdades sociais e na ampliação das condições de cidadania.

2.2 A disputa pelo fundo público e os limites da proteção social no capitalismo brasileiro

A análise dos desafios contemporâneos da Assistência Social no Brasil não pode ser dissociada do debate acerca do financiamento das políticas sociais e da disputa em torno da destinação do chamado fundo público. Esse conceito refere-se ao conjunto de recursos arrecadados pelo Estado por meio de impostos, contribuições e outras receitas, posteriormente, parte dele redistribuído por meio das políticas públicas. A forma como esses recursos são alocados expressa, em grande medida, as prioridades políticas e econômicas estabelecidas pelo Estado em determinado contexto histórico.

No campo da proteção social, a disputa pelo fundo público assume papel central, uma vez que a implementação e a ampliação das políticas sociais dependem diretamente da disponibilidade de recursos estatais. Nesse sentido, a política de Assistência Social insere-se em um campo permanente de tensões entre distintos projetos societários. De um lado, encontram-se perspectivas que defendem a ampliação dos direitos sociais e o fortalecimento da atuação estatal; de outro, posicionamentos que priorizam a redução do papel do Estado na provisão de políticas públicas (Behring; Boschetti, 2011).

No contexto do capitalismo contemporâneo, marcado pela intensificação da financeirização da economia e pela crescente centralidade do capital financeiro, observa-se uma pressão cada vez maior sobre os orçamentos públicos. Iamamoto (2017) indica que o processo de mundialização do capital tem ampliado o poder das instituições financeiras e fortalecido mecanismos de transferência de recursos públicos para o sistema financeiro.

No caso brasileiro, essa dinâmica manifesta-se de forma particularmente intensa, sobretudo em razão da elevada destinação de recursos públicos para o pagamento da dívida pública e para a manutenção de políticas econômicas orientadas à estabilidade fiscal. Esse processo tende a limitar a capacidade do Estado de ampliar os investimentos em políticas sociais, incluindo a Assistência Social. Conforme argumenta Boschetti (2008), as políticas de seguridade social tornam-se frequentemente objeto de disputas orçamentárias, na medida em que os recursos destinados à proteção social competem com outras prioridades definidas pela política econômica.

Além das restrições orçamentárias, a disputa pelo fundo público também se expressa na forma como as políticas sociais são concebidas e implementadas. Em contextos marcados pela hegemonia de orientações neoliberais, observa-se a

tendência de substituição de políticas universais por programas focalizados e de caráter compensatório, voltados a segmentos específicos da população considerados mais vulneráveis. Para Mota (2009), essa lógica pode limitar o alcance das políticas de proteção social ao restringir sua atuação ao enfrentamento imediato da pobreza, sem enfrentar de maneira mais profunda as causas estruturais das desigualdades sociais.

Nesse cenário, a Assistência Social ocupa uma posição paradoxal no interior das políticas sociais. Por um lado, trata-se de uma política fundamental para assegurar condições mínimas de sobrevivência a milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social. Por outro, sua atuação frequentemente ocorre em um contexto marcado pela escassez de recursos e por limitações institucionais que dificultam a ampliação e a qualificação dos serviços socioassistenciais.

Paralelamente, partindo de Castel (1998), a crescente complexidade das expressões contemporâneas da questão social amplia a relevância da Assistência Social no sistema de proteção social brasileiro. O aumento da precarização das relações de trabalho, a expansão da informalidade e a persistência de elevados níveis de desigualdade social fazem com que um número cada vez maior de famílias dependa das políticas públicas de proteção social para garantir condições mínimas de vida.

Diante desse quadro, torna-se evidente que a consolidação da Assistência Social como política pública de direitos depende não apenas do aperfeiçoamento de seus mecanismos institucionais de gestão, mas também da redefinição das prioridades econômicas e políticas que orientam a destinação do fundo público no Brasil. A ampliação dos investimentos em políticas sociais, associada ao fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social, constitui condição fundamental para a efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

Portanto, embora a Assistência Social tenha sido reconhecida no plano jurídico-institucional como direito de cidadania e dever do Estado, observa-se que a atuação do poder público ainda se apresenta de forma limitada e insuficiente. Abreu (2008) traz à tona esse fato ao afirmar que nem as mudanças operacionalizadas no campo legal-institucional, muito menos as experiências resultantes, “significaram uma superação do assistencialismo e filantropismo na trajetória dessas práticas no país e de seus efeitos subalternizantes e perversos sobre as classes subalternas” (Abreu, 2008, p. 22).

Sob essa perspectiva, a análise da Assistência Social no Brasil evidencia que sua trajetória histórica está profundamente vinculada às disputas em torno do projeto de sociedade que se pretende construir. Mais do que uma política

voltada exclusivamente ao enfrentamento da pobreza, a Assistência Social integra um sistema mais amplo de proteção social, cujo fortalecimento depende da construção de estratégias capazes de enfrentar as desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira.

Considerações finais

A reconstrução histórica da política de Assistência Social no Brasil evidencia que sua trajetória foi marcada por profundas contradições, avanços institucionais e permanências estruturais que refletem as particularidades do desenvolvimento capitalista brasileiro. Desde suas origens vinculadas a práticas filantrópicas e assistencialistas até a sua configuração como política pública de direitos no âmbito da seguridade social, a Assistência Social percorreu um percurso complexo, fortemente influenciado pelas disputas políticas, econômicas e ideológicas que atravessam a formação social do país.

Ao longo do século XX, especialmente entre as décadas de 1930 e 1980, a Assistência Social esteve majoritariamente associada a práticas de caráter caritativo, clientelista e residual, ocupando posição secundária no conjunto das políticas sociais. Nesse período, a intervenção estatal no campo da proteção social esteve fortemente condicionada pela centralidade do trabalho formal e pela estrutura corporativa do sistema previdenciário. Tal configuração atua para excluir amplos segmentos da população das formas institucionalizadas de proteção social, mantendo a Assistência Social vinculada a ações fragmentadas e frequentemente delegadas à atuação de instituições filantrópicas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na redefinição das bases da proteção social no Brasil. Ao integrar a Assistência Social ao sistema de seguridade social e reconhecê-la como direito do cidadão e dever do Estado, a Constituição estabeleceu fundamentos jurídicos e políticos para a superação do modelo assistencialista que historicamente caracterizou essa política. A partir desse momento, iniciou-se um processo gradual de construção institucional voltado à estruturação da Assistência Social como política pública orientada pela garantia de direitos.

Nesse contexto, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, e a posterior criação do Sistema Único de Assistência Social, na década de 2000, constituíram marcos importantes na organização e institucionalização dessa política no país. Tais avanços contribuíram para fortalecer a capacidade de gestão da Assistência Social, ampliar a oferta de serviços socioassistenciais e

consolidar mecanismos de participação e controle social.

De forma conjunta, possibilitaram a construção de uma rede pública de proteção social mais estruturada, voltada ao enfrentamento das múltiplas expressões da questão social. Entretanto, a trajetória da Assistência Social no Brasil também revela os limites estruturais impostos pelas contradições do próprio modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro. A persistência das desigualdades sociais, a precarização das relações de trabalho e as restrições orçamentárias que incidem sobre as políticas sociais constituem obstáculos relevantes à consolidação de um sistema de proteção social mais abrangente e efetivo.

Nesse ambiente, a política de Assistência Social permanece atravessada por disputas em torno do papel do Estado, da destinação do fundo público e da própria concepção de direitos sociais. Adicionalmente, as transformações recentes do capitalismo global, marcadas pela intensificação da financeirização da economia e pela ampliação das desigualdades sociais, impõem novos desafios às políticas de proteção social em diferentes países.

No caso brasileiro, esses processos se expressam no agravamento das situações de vulnerabilidade social e no aumento da demanda por serviços e benefícios socioassistenciais, o que reforça a centralidade da Assistência Social como instrumento fundamental de garantia de direitos e de enfrentamento das desigualdades sociais.

Diante desse cenário, a consolidação da Assistência Social como política pública de direitos depende não apenas do fortalecimento institucional do Sistema Único de Assistência Social, mas também da construção de estratégias políticas e sociais capazes de ampliar a proteção social e enfrentar as causas estruturais da desigualdade. Isso implica reconhecer que a Assistência Social, embora fundamental para a garantia de direitos, não pode ser compreendida de forma isolada, devendo articular-se a um conjunto mais amplo de políticas públicas voltadas à promoção da justiça social e à ampliação das condições de cidadania.

Sob essa perspectiva, compreender os percursos históricos da Assistência Social no Brasil revela-se fundamental para refletir criticamente sobre os desafios contemporâneos da proteção social no país. A partir de um olhar situado nas experiências e contradições das sociedades do Sul global, torna-se possível problematizar as formas pelas quais as políticas sociais foram construídas e transformadas ao longo do tempo.

Como assinala Santos (2019), as chamadas “epistemologias do Sul” propõem reconhecer os saberes e experiências produzidos em contextos historicamente marcados por desigualdades e exclusões, ampliando as possibilidades

de interpretação das dinâmicas sociais e das respostas institucionais construídas para enfrentá-las. Assim, revisitar a trajetória histórica da Assistência Social contribui para fortalecer a construção de políticas públicas comprometidas com a efetivação dos direitos sociais e com o enfrentamento das desigualdades que estruturam a sociedade brasileira.

Referências

- ABREU, M. M. **Serviço Social e organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2008.
- ALAYÓN, N. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? São Paulo: Cortez, 1992.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livres, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GRANATO, L. **O Estado latino-americano**: teoria e história. São Paulo: Expressão Popular, 2021.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2017.
- MENDES, J. M. R.; WÜNSCH, D. S. Saúde do trabalhador e proteção social: as repercussões da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo. **Revista Estudos do Trabalho**, São Paulo, v. 5, p. 1-13, 2011.
- MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2008.
- MOTA, A. E. **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2009.

- NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2008.
- RIBEIRO, D. Feminismo negro para um novo marco civilizatório: uma perspectiva brasileira. **Revista SUR**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 99-104, 2016.
- SANTOS, B. S. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.
- SOUZA, J. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- SPOSATI, A. O. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1992.
- SPOSATI, A. O. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2007.
- YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.
- YAZBEK, M. C. **Assistência social**: direitos e gestão. São Paulo: Cortez, 2012.

ESTADO, POLÍTICA E CIDADANIA: A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Introdução

A consolidação do direito à educação no Brasil constitui um processo histórico complexo, permeado por tensões, avanços e limites persistentes. Desde a década de 1930, quando o Estado brasileiro passou a estruturar de forma mais sistemática a oferta de ensino público, até as perspectivas abertas pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE 2026-2036), a educação se afirmou como um campo estratégico de disputas. Mais do que uma dimensão técnica ou administrativa, ela se inscreve no debate sobre o próprio papel do Estado, a configuração da cidadania e os sentidos da democracia. Assim, compreender essa trajetória implica reconhecer que há um descompasso recorrente entre a formulação normativa do direito à educação e sua concretização efetiva, o que demanda não apenas marcos legais, mas também mobilização social contínua, arranjos institucionais consistentes e financiamento público adequado. É nesse horizonte que este capítulo se propõe a analisar criticamente o percurso histórico da educação brasileira.

A estrutura do texto organiza-se em dois eixos interdependentes. O primeiro é de natureza conceitual e busca estabelecer as bases analíticas necessárias à compreensão das políticas educacionais. Nesse sentido, são retomadas categorias centrais como política pública, direito social, federalismo e gestão democrática, fundamentais para apreender as especificidades do caso brasileiro. Essas noções permitem compreender como a educação, enquanto política pública, se

articula a um conjunto mais amplo de direitos sociais e se materializa em um contexto federativo marcado por desigualdades regionais e por diferentes capacidades estatais. Além disso, a ideia de gestão democrática emerge como princípio orientador, ainda que tensionado na prática, na construção de uma escola pública comprometida com a participação social e a equidade.

O segundo eixo, de caráter histórico, acompanha o desenvolvimento da educação básica pública ao longo de diferentes períodos políticos. Inicia-se com o Estado Novo, nos anos 1930, momento em que se intensificam as iniciativas de centralização e organização do sistema educacional. Em seguida, analisa-se o período da ditadura civil-militar (1964-1985), marcado por reformas educacionais alinhadas a um projeto autoritário de desenvolvimento. A redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 representam um marco decisivo, ao reconhecer a educação como direito de todos e dever do Estado, ampliando as bases legais para sua universalização. Posteriormente, examinam-se os governos neodesenvolvimentistas (2003-2016), caracterizados pela expansão de políticas sociais e educacionais, e o ciclo de reformas de orientação neoliberal (2016-2022), que impôs restrições significativas ao financiamento e à gestão das políticas públicas. Por fim, aborda-se o contexto atual, entendido como um momento de reconstrução e redefinição das políticas educacionais. Em cada uma dessas fases, destacam-se as formas pelas quais as relações entre Estado, capital e sociedade civil influenciaram a configuração e os limites do direito à educação.

Um elemento transversal que orienta toda a análise é o papel do financiamento público como condição indispensável para a efetivação desse direito. A história recente da educação brasileira evidencia a centralidade de mecanismos institucionais voltados à garantia de recursos, como a vinculação constitucional de receitas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), bem como a criação e evolução de fundos redistributivos, a exemplo do FUNDEF (1996) e do FUNDEB (2006), posteriormente tornado permanente pela Lei n.º 14.113/2020. Esses instrumentos representam conquistas importantes na luta por maior equidade no financiamento educacional, ao mesmo tempo em que revelam suas limitações diante das desigualdades estruturais do país. A meta de destinar 10% do Produto Interno Bruto à educação, prevista no novo PNE, reafirma a centralidade do financiamento como condição para a universalização com qualidade. No entanto, análises como as da FINEDUCA e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) apontam para a vulnerabilidade desses avanços frente a contextos de crise econômica e políticas de austeridade fiscal. Da mesma forma, estudos como os de Farenzena e Machado (2007) evidenciam que,

embora haja progressos institucionais, estes permanecem insuficientes diante dos desafios históricos de garantir acesso, permanência e qualidade com equidade.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho adota uma abordagem histórico-analítica, combinando a reconstituição das principais reformas legais e institucionais com a análise das dinâmicas de poder que atravessam cada período. Parte-se da compreensão da educação como uma prática social que, ao mesmo tempo em que reflete as transformações da sociedade, constitui também um espaço de disputa entre projetos distintos de organização social.

Ao reconstruir esse percurso, espera-se contribuir para uma compreensão mais situada dos desafios contemporâneos da educação brasileira. Expressando as continuidades e rupturas que marcam a trajetória do direito à educação, o capítulo busca oferecer subsídios para que pesquisadores, gestores, docentes e militantes possam atuar de maneira mais consciente e fundamentada na defesa de uma escola pública democrática. Tal defesa passa, necessariamente, pela garantia de financiamento adequado, pela valorização dos profissionais da educação e pela construção de políticas comprometidas com a justiça social e a redução das desigualdades.

1 Conceitos orientadores para análise do direito à educação

A educação pode ser compreendida como uma prática social profundamente imbricada com os movimentos, transformações e contradições da sociedade. Ela não apenas acompanha os processos de desenvolvimento social, mas também expressa os conflitos e disputas que os atravessam. Nessa perspectiva, dialoga-se com o pensamento de Boaventura de Sousa Santos (2000), para quem a educação constitui um elemento revelador das sociedades contemporâneas, funcionando como um espelho no qual se refletem suas estruturas, desigualdades e projetos. Assim, para compreender a educação, especialmente no âmbito das políticas públicas, torna-se fundamental mobilizar alguns conceitos que permitem analisar suas formas de organização e regulação.

O conceito de política, conforme elaborado por Norberto Bobbio (1992), refere-se ao conjunto de ações relacionadas, direta ou indiretamente, à conquista e ao exercício do poder sobre uma coletividade situada em determinado território. Nesse sentido, a política envolve necessariamente relações de poder, entendidas como a capacidade de um indivíduo ou grupo de influenciar e determinar o comportamento de outros. O autor distingue formas de poder conforme os meios empregados para sua efetivação. O poder político se caracteriza pelo uso da força, ainda que em última instância, e se configura como poder soberano.

Já o poder econômico baseia-se na posse de recursos escassos, permitindo que aqueles que os detêm imponham condições aos que deles necessitam. Por sua vez, o poder ideológico funda-se no domínio de saberes, informações e valores, exercendo influência sobre as atitudes e comportamentos sociais.

A relação entre política e direito é intrínseca. Se o direito pode ser entendido como o conjunto de normas que organiza a vida social, a política atua tanto na sua produção quanto na sua delimitação. De um lado, a ordem jurídica resulta das decisões do poder político, configurando o chamado direito positivo. De outro, o próprio direito estabelece limites e orienta o exercício do poder, definindo as condições sob as quais ele deve operar. Nesse contexto, distingue-se ainda entre poder de direito e poder de fato. O primeiro refere-se à legalidade e às formas legítimas de exercício do poder, enquanto o segundo diz respeito a práticas que, embora possam existir, não se fundamentam necessariamente na legalidade. Assim, contrapõem-se o poder legítimo ao arbitrário (Bobbio, 1992).

Para Janete M. Lins de Azevedo (2004), o estudo da educação, na qualidade de uma política pública, necessariamente implica o enfrentamento da tensão entre a necessidade de uma postura objetiva nas práticas investigativas e o comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas, que resultem na emancipação e felicidade humanas. A política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas nas *politics*, quer dizer, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade. As *policies* – ações – constituem programas e projetos governamentais, consubstanciam as políticas governamentais ou as políticas de Estado. As políticas governamentais são as ações que seguem o direcionamento do governo vigente. As políticas de Estado são aquelas que transcendem os governos.

Por sua vez, Maria das Graças Rua (1998) destaca que as políticas públicas são, propriamente, públicas, e não privadas nem meramente coletivas, sendo sua natureza definida menos pela abrangência social que alcançam e mais pelo seu caráter imperativo, próprio da atividade política, e pela legitimidade conferida pela soberania do poder público. Nesse sentido, a ação governamental orienta-se tanto pela busca de atender às demandas oriundas dos diversos atores sociais quanto pelas formulações produzidas no interior do próprio sistema político, ao mesmo tempo em que requer a construção de bases de apoio social que viabilizem sua implementação. No campo educacional, essas políticas assumem múltiplas formas, respondendo a necessidades, valores e concepções compartilhadas por governantes e sociedade. Cada política, assim, expressa diretrizes específicas,

mobiliza instrumentos próprios e aciona determinados mecanismos institucionais, frequentemente promovendo transformações nas estruturas existentes. Além disso, orienta-se por objetivos definidos e projeta resultados esperados, evidenciando seu caráter intencional e estratégico.

O Brasil é um país que adotou a organização federativa. Os sistemas federativos descrevem uma organização política que vincula unidades políticas distintas dentro de um sistema global e que guarda entre essas unidades um pacto. Em sentido político, o federalismo pode ser concebido como um tipo de ordem política inspirada por princípios políticos que privilegiam a primazia da negociação e a coordenação entre diversos centros de poder e que acentuam o valor dos centros de poder dispersos como meio para salvaguardar as liberdades individuais e locais. Kugelmas e Sola (1999) adicionam um elemento relevante a este conceito, a questão da soberania. Essa é assegurada não somente com a distribuição territorial de poder, mas, principalmente, pela garantia de independência de ação própria das esferas nacional e subnacionais.

Para Arretche (2000) o Brasil retoma, nos anos 1980, as bases de Estado Federativo, quebradas no regime militar e recuperadas pelas eleições diretas para governador e pela aprovação da Constituição de 1988. Neste período, é recomposta a autoridade de governadores e prefeitos, ao mesmo tempo em que os governos subnacionais passam a receber um maior volume de recursos fiscais advindos de transferências federais.

Em suma, como em qualquer federação, no Brasil pós-88, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. No caso brasileiro, acrescente-se o fato de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (Arretche, 2000, p. 47).

Neste sentido, o reconhecimento dos direitos sociais é a resposta positiva que a sociedade moderna dá aos grandes problemas humanos que surgiram ao longo da história. Eis o caso do direito à educação, que teve seu nascimento, desenvolvimento e afirmação após a Declaração dos Direitos do Homem (1948) e/ou quando é agregado ao ordenamento jurídico dos estados liberais (Bobbio, 1992, p. 49).

Esses direitos de cidadania são reconhecidos quando colocados no arcabouço legal de caráter nacional, momento este indispensável para a sua garantia e efetividade; este conjunto indica os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação dos cidadãos, e tudo isto tem reflexo no cotidiano das pessoas,

mesmo que elas não tenham consciência do fato e do que isto representa nas suas vidas (Cury, 2002, p. 246).

O direito à educação está presente na maioria das constituições nacionais e é fruto do desenvolvimento histórico, social e econômico das sociedades. Antes de se consolidar como direito formal, porém, ele emerge como uma exigência social, fundamentada em princípios que, posteriormente, lhe conferem reconhecimento jurídico. No caso da educação, esse fundamento central reside no princípio da igualdade social, que sustenta sua afirmação como direito em linguagem normativa (Bobbio, 1992).

Na sociedade brasileira o direito à educação é um direito social reconhecido e consta na legislação; sua preocupação maior é garantir o desenvolvimento humano e a formação dos cidadãos.

[...] O “direito à educação” é um direito do homem, isto é, tem uma significação ética. A ética do direito à educação é uma ética do interesse superior do educando, que não pode ser tratado e instrumentalizado como “objeto” de educação, mas deve ser considerado e respeitado sempre como “sujeito” do seu direito à educação. O direito à educação não é um direito dos pais sobre os filhos, nem do Estado sobre os cidadãos. É um direito dos filhos e dos cidadãos às responsabilidades dos pais e do Estado para com o seu direito à educação. [...] É, por definição, direito a um bem de determinada qualidade de educação, a uma educação com qualidade ético-jurídica de direito do ser humano, isto é, cujas condições materiais, institucionais e pessoais respeitem todo o conteúdo normativo, devidamente interpretado, do direito à educação (Monteiro, 2003, p. 786).

Essa compreensão evidencia a dimensão social do direito à educação e os princípios que o sustentam, como obrigatoriedade, gratuidade, igualdade de acesso e permanência, e garantia de qualidade, previstos na legislação brasileira. Tais diretrizes orientam a efetivação de uma educação de qualidade e reforçam a necessidade de sua universalização, servindo de base para a análise do percurso histórico da educação no país.

2 Percurso histórico da educação brasileira

O percurso histórico da educação brasileira revela que o reconhecimento do direito à educação esteve, em grande medida, subordinado aos projetos econômicos e políticos do Estado.

2.1 No período de 1930 a 1945 – Reconhecimento de políticas sociais

Este período foi marcado pelo Estado Novo; nele observa-se o fortalecimento das instituições sociais e do aparato jurídico-repressivo como mediadores do processo econômico. Destaca-se a criação conjunta (1930) do Ministério da Educação e Saúde Pública, que foi estabelecido logo após a Revolução de 1930, durante o Governo Vargas. Nesse contexto, o direito à educação assume um caráter essencialmente retórico, no entanto, interessa apontar que se reconhece a importância dessas duas políticas públicas. A política educacional foi tema de muita discussão e avanços teóricos; não se restringe à formulação e implementação de legislações, mas orienta-se pela transformação do sistema educacional em instrumento de controle e manipulação das classes subalternas. Este período destaca-se pela criação de escolas técnicas e profissionalizantes que atendem, por tanto, à necessidade de sustentação da infraestrutura econômica do projeto desenvolvimentista em curso.

O direito à educação será muito discutido; destacamos o aparecimento do coletivo que elaborou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), intitulado “Reconstrução Educacional no Brasil ao Povo e ao Governo”. Trata-se de um documento-marco, redigido por 26 intelectuais entre os quais se destacam: Roldão Lopes de Barros, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Antônio F. Almeida Junior, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima, Cecília Meireles, Fernando de Azevedo¹ e Anísio Teixeira². O documento defendia a educação como função pública essencial, propondo uma escola pública, laica, obrigatória e gratuita para superar o caráter elitista e desorganizado do ensino brasileiro da época. Este é um marco central na história da educação brasileira, considerada como um dever do Estado e um direito do cidadão (Freitag, 1979).

Nesse decurso também foi inaugurado o movimento da Escola Nova, que tinha como princípio a ênfase no desenvolvimento do intelecto e na capacidade de julgamento, de preferência à memorização. A ideia de uma educação integral e uma educação para todos, expressa por Anísio Teixeira, foi a concepção de educação que permeou os escritos da época.

¹ Fernando Azevedo (1894-1974) foi um educador, sociólogo, crítico, ensaísta, jornalista e administrador brasileiro.

² Anísio Spínola Teixeira (1900-1971) foi um jurista, intelectual, educador e escritor brasileiro. Fundou a Universidade do Distrito Federal, em 1935, depois transformada em Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil.

2.2 Entre 1964 e 1975 – A educação no regime civil-militar

Durante o regime civil-militar, a política educacional expressa de forma explícita as estratégias de controle social e político. O sistema educacional é reformulado para servir aos interesses econômicos dominantes, e o direito à educação permanece ausente da agenda pública, ainda que seja mobilizado discursivamente para legitimar a ênfase no desenvolvimentismo.

A ditadura deixou uma marca profunda na educação brasileira; além de banir, matar, torturar e desaparecer com milhares de lideranças políticas, sindicalistas, camponeses/as, educadores/as e jovens estudantes, a ditadura militar, instalada pelo golpe de 1º de abril de 1964, produziu uma remodelagem no sistema educacional do país, deixando marcas profundas na educação brasileira.

Durante o regime civil-militar, o Estado brasileiro foi utilizado como instrumento de controle e repressão, implementando, por meio de reformas legais, um modelo educacional centralizador, autoritário e de caráter tecnicista, orientado pelos princípios de racionalidade, eficiência e gestão. Nesse contexto, os professores passaram a ser concebidos como técnicos treinados para executar tarefas padronizadas, enquanto se expandia uma infraestrutura escolar precária e se criavam mecanismos como a licenciatura curta, visando formar docentes rapidamente. Paralelamente, a Constituição de 1967 retirou a obrigatoriedade de investimentos mínimos em educação, fragilizando o financiamento público e ampliando a abertura ao setor privado, o que contribuiu para a precarização da escola pública. No campo curricular, disciplinas como Educação Moral e Cívica e a reformulação da OSPB (Organização Social e Política Brasileira) foram utilizadas como instrumentos ideológicos de legitimação do regime, em um cenário marcado por forte repressão, que incluiu perseguições, prisões e violência contra estudantes e opositores. O aparelhamento do Estado foi uma ferramenta nesse tempo de repressão. O regime implementou, por meio de leis, um modelo centralizador e autoritário apoiado, sobretudo, em reformas voltadas para a mudança de uma educação tradicional para uma educação tecnicista, baseada nos ideais do racionalismo, objetivando, à moda militar, organização e eficiência e o discurso gerencialista (Freitag, 1979).

O Ato Institucional número 5 (AI-5), editado em 1968 – a peça jurídica mais repressora da ditadura –, cuida, especialmente, da educação, no capítulo sobre funcionários públicos: que fossem punidos e castigados com demissão ou dispensa pelo fato de ser membro de organizações docentes ou de funcionários. O AI-5 se estendia para os alunos, que podiam ser desligados, perder bolsas de estudo ou qualquer ajuda financeira, inclusive os estudantes estrangeiros (Brasil, 1968).

Entre 1964 e 1968, o regime firmou acordos com os Estados Unidos – os chamados Acordos MEC-USAID – que ampliaram a influência externa sobre a educação brasileira e orientaram reformas no ensino superior e nos níveis de 1º e 2º graus, pautadas pelos ideais de civismo, patriotismo e pela lógica da “Educação e Segurança”. Apenas na década de 1980 – já no enfraquecimento da ditadura e diante do fracasso dessas reformas, especialmente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e da Lei nº 7.044/82 –, foi suspensa a obrigatoriedade da profissionalização nas escolas (Brasil, 1982).

2.3 Entre 1980 e 2000 – A educação inicia a discussão da democracia

O processo de democratização, a partir do final da década de 1980, inaugura um novo momento, no qual o direito à educação passa a ser discutido de maneira mais clara e consistente. A Constituição Federal de 1988 introduz a gestão democrática como princípio da educação, ao mesmo tempo em que se fortalecem os instrumentos legais voltados à sua garantia. A LDB consolida-se progressivamente no debate público, e, nos anos 1990, o Brasil firma acordos internacionais que vinculam a universalização da educação básica às práticas governamentais. Mesmo diante da ascensão do paradigma neoliberal, avança a discussão sobre o financiamento da educação como condição para a efetivação das políticas educacionais.

Luce e Medeiros (2006, p. 17) afirmam que nesse período: “a gestão democrática na educação consolidou-se no contexto da redemocratização brasileira, associando-se à ampliação do acesso, da permanência e da participação nos processos decisórios”. Na prática, organiza-se pela articulação entre mecanismos de democracia representativa – como a eleição de representantes da comunidade escolar –, e espaços de participação direta, que fortalecem e legitimam essas instâncias. Esse modelo resulta de lutas históricas, especialmente desde os anos 1970 e 1980, quando educadores e movimentos sociais passaram a questionar desigualdades no acesso, a precariedade das condições escolares e a estrutura hierárquica da gestão, afirmando a participação social como princípio fundamental da organização da educação pública (Luce; Medeiros, 2006).

Esse avanço na dimensão da gestão, contudo, não pode ser dissociado da questão do financiamento, que constitui condição material indispensável para a efetivação do direito à educação. É nesse ponto que a análise de Farenzena (2006; 2010) oferece uma contribuição fundamental. A autora demonstra que a trajetória do financiamento da educação básica no Brasil é marcada por tensões persistentes

entre a ampliação normativa do direito e a insuficiência dos recursos destinados à sua concretização – uma defasagem que, como alertava Bobbio (1992), caracteriza estruturalmente os direitos sociais nas sociedades contemporâneas.

A Constituição Federal de 1988 representou um avanço significativo nesse campo ao estabelecer, no art. 212, a vinculação de percentuais mínimos de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino: 18% para a União e 25% para estados e municípios. Essa vinculação histórica no Brasil, que se inicia na Constituição de 1934, entra e sai da legislação de forma intermitente ao longo do século XX, retornando em 1983 pela Emenda Calmon e sendo definitivamente consolidada em 1988 (Bittencourt; Santos, 2024). Sua reintrodução na CF/88 respondeu diretamente ao retrocesso imposto pela Constituição de 1967, que havia suprimido os percentuais mínimos de investimento previstos desde a LDB de 1961. A reintrodução da vinculação constitucional representou, portanto, não apenas uma inovação técnica, mas uma reafirmação política do dever do Estado para com a educação pública.

Farenzena (2010) destaca ainda que o ordenamento constitucional-legal brasileiro, ao longo do período republicano, foi progressivamente ampliando o alcance da obrigatoriedade escolar e, com ela, as responsabilidades financeiras dos entes federados. Essa relação entre obrigatoriedade e financiamento é central: a ampliação do dever do Estado de garantir vagas e condições de qualidade somente adquire sentido pleno quando acompanhada de mecanismos de financiamento suficientes e equitativos. Sem essa base material, o direito à educação corre o risco de permanecer como norma programática, enunciado solenemente, mas indefinidamente adiado em sua efetivação.

No contexto dos anos 1990, essa tensão se aprofundou com a adoção do paradigma neoliberal e a implementação de reformas que, ao mesmo tempo em que expandiram formalmente o direito à educação, impuseram restrições ao gasto público. A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, estabeleceu a atenção prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Na lógica desse fundo, 15% da receita tributária dos governos subnacionais foram direcionados para a manutenção e desenvolvimento da educação, distribuídos após a arrecadação pelo número de matrículas de cada estado ou rede municipal (Bittencourt; Santos, 2024). Ao priorizar o ensino fundamental e redistribuir recursos entre estados e municípios, o fundo avançou na racionalização do financiamento, mas deixou desatendidas a educação infantil e o ensino médio, etapas que também integravam o rol de deveres constitucionais do Estado.

O Brasil firmou, ainda nesse período, acordos internacionais que vincularam a universalização da educação básica às práticas governamentais, como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Declaração de Jomtien, 1990), incorporada à LDB de 1996. Contudo, como sublinha Farenzena (2010), conquistas relativas ao direito à educação só adquirem seu verdadeiro sentido quando os poderes públicos se revestem da vontade política de torná-las efetivas e quando a sociedade civil organizada se mobiliza para defendê-las e exigir seu cumprimento. A norma jurídica é condição necessária, mas não suficiente: ela precisa ser sustentada por recursos adequados, por estruturas de gestão democrática e por uma cultura institucional comprometida com a igualdade e a qualidade da educação pública.

2.4 No período de 2003 a 2016 – O discurso do neodesenvolvimentismo

Entre 2003 e 2016, as políticas educacionais no Brasil foram marcadas pela incorporação do discurso neodesenvolvimentista, com a ampliação de ações voltadas ao acesso, à permanência e à qualidade da educação, incluindo programas de transferência de renda, alimentação escolar, distribuição de livros didáticos, eletrificação das escolas e expansão do financiamento. Houve também maior investimento em planejamento, infraestrutura, formação docente e gestão educacional, ao mesmo tempo em que a relação entre o público e o privado passou a ganhar espaço no debate, ainda sem uma predominância de apropriação privada do sistema.

Um elemento central para compreender a efetividade das políticas educacionais ao longo desse percurso histórico é o financiamento público da educação e, mais especificamente, os recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O conceito de MDE refere-se ao conjunto de despesas que a legislação define como indispensáveis ao funcionamento do sistema educacional público, incluindo a remuneração dos profissionais da educação, a compra e a manutenção de bens e serviços necessários ao ensino e à oferta de programas como transporte escolar e material didático. As escolas públicas são financiadas, em grande parte, por uma proporção da receita resultante de impostos de todas as esferas de governo, vinculada constitucionalmente à MDE. Como fonte adicional, a educação básica conta com recursos da contribuição social do salário-educação (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020).

O principal mecanismo de redistribuição desses recursos é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado para assegurar uma distribuição

mais equitativa dos recursos educacionais entre estados e municípios. Para muitas redes públicas, o Fundeb representa a principal, e por vezes a única fonte de financiamento: estudos da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) revelam que o fundo corresponde a pelo menos 85% das receitas para educação em um quarto das redes públicas do país. Essa dependência estrutural evidencia a centralidade do financiamento federal na garantia do direito à educação, especialmente nos municípios de menor capacidade fiscal.

A fragilidade do financiamento educacional tornou-se ainda mais evidente durante a pandemia de Covid-19, quando a queda na arrecadação de impostos gerou perdas bilionárias para a educação básica, podendo chegar a mais de R\$ 50 bilhões. Com isso, a já baixa receita por aluno correu risco de se reduzir ainda mais, evidenciando a insuficiência histórica do investimento público no setor e os riscos de retrocessos sociais. Diante desse cenário, destacou-se a necessidade de fortalecer o federalismo cooperativo, ampliar o apoio financeiro da União e adotar parâmetros como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para garantir um financiamento mínimo adequado por estudante (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020).

No plano da política de financiamento, o período 2003-2016 é marcado por uma transição de grande relevância histórica: a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional n.º 53/2006. Farenzena e Machado (2007) descrevem essa transição como um “continuum”: não se trata de ruptura, mas de ampliação e aperfeiçoamento de um modelo já consolidado de redistribuição intergovernamental de recursos. Enquanto o FUNDEF se restringia ao ensino fundamental, o FUNDEB passa a abranger todas as etapas e modalidades da educação básica – da creche ao ensino médio – e prevê maior participação financeira da União por meio da complementação federal.

A formulação do FUNDEB resultou de um amplo processo de negociação política que envolveu o Executivo Federal, estados, municípios, entidades de trabalhadores em educação e movimentos da sociedade civil. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 415/2005, de autoria do Executivo, percorreu a Câmara dos Deputados e o Senado Federal entre 2005 e 2006, passando por significativas transformações ao longo da tramitação. Um dos mais emblemáticos desses avanços foi a inclusão das matrículas de creche na fórmula de distribuição dos recursos, conquistada pela mobilização de movimentos como o “fraldas pintadas” e o “Fundeb pra Valer!”, que demonstraram a capacidade da sociedade civil de interferir e qualificar o processo legislativo (Farenzena; Machado, 2007).

Do ponto de vista do federalismo educacional, o FUNDEB representou um aprofundamento do regime de colaboração intergovernamental: ao redistribuir recursos entre os entes federados com base no número de matrículas, o fundo criou incentivos para a ampliação do atendimento e a valorização dos profissionais da educação, inclusive estabelecendo o mínimo de 60% de seus recursos para a remuneração do magistério. Ao mesmo tempo, os autores alertam que persistências estruturais importantes não foram superadas: o volume global de recursos continuou insuficiente diante das necessidades educacionais do país, o CAQ como parâmetro de financiamento não foi implementado, e as desigualdades regionais – embora reduzidas internamente a cada estado – permaneceram marcantes entre as diferentes unidades federadas. Tais limitações, identificadas já nos anos finais do FUNDEF e transportadas ao FUNDEB, passariam a orientar, décadas depois, a formulação do novo Fundeb permanente (EC n.º 108/2020) e, em seguida, do novo PNE 2026-2036 (Farenzena; Machado, 2007).

2.5 Entre 2016 e 2022 – Consolida-se a lógica neoliberal

Neste período se consolidou a lógica neoliberal no campo educacional brasileiro. O interesse privado deslocou-se da propriedade direta do sistema para o controle dos conteúdos e das diretrizes das políticas educacionais, com a atuação crescente de fundações e organizações da sociedade civil, como o movimento Todos pela Educação. Intensificou-se a disputa pelo orçamento educacional, ampliado nos governos anteriores, e a implementação da reforma do ensino médio contribuiu para a desorganização do sistema educacional.

Nesse contexto, a educação brasileira ainda enfrentou o desafio de afirmar o direito universal à educação em meio a um cenário de desmotivação crescente, neoliberalismo intensificado e institucionalidade complexa. Observa-se a desvalorização do trabalho docente, expressa na ampliação de contratações emergenciais sem concurso público, o que fragiliza a gestão democrática nas escolas. Nesse cenário, o discurso neodesenvolvimentista cede espaço a uma presença cada vez mais intensa do setor privado no cotidiano escolar, tensionando a efetivação do direito à educação como política pública universal.

Para compreender essa reconfiguração, é fundamental recorrer à análise de Peroni (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009; Peroni; Caetano, 2022) sobre as relações entre o público e o privado na educação brasileira. A autora demonstra que, neste período particular do capitalismo, as redefinições no papel do Estado não implicam necessariamente uma transferência direta da oferta educacional

para o setor privado lucrativo. O que ocorre é um processo mais complexo e mais difuso: o Estado mantém a responsabilidade formal pelo acesso à educação, mas o conteúdo pedagógico, a gestão escolar e a formulação das próprias políticas públicas passam a ser crescentemente determinados por instituições privadas – fundações empresariais, institutos filantrópicos, consultorias internacionais e redes de influência – que introduzem a lógica mercantil e gerencialista no interior do sistema público (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

Peroni e Caetano (2022) identificam duas dimensões principais dessa relação. A primeira diz respeito à privatização da gestão: sem transferir a propriedade das escolas, o privado passa a ditar os parâmetros de eficiência, produtividade e avaliação que orientam a administração do sistema público, tendo o mercado como modelo de organização. A segunda dimensão refere-se à privatização do conteúdo: organizações privadas assumem papel central na definição de currículos, materiais didáticos, sistemas de avaliação e formação docente, esvaziando os processos coletivos e democráticos de construção pedagógica. O caso da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é exemplar nesse sentido: sua elaboração envolveu uma rede articulada de sujeitos privados com objetivos bem definidos, que pautaram as decisões de política educacional a partir de lógicas alheias ao debate público e às necessidades das comunidades escolares. As autoras alertam que esse deslocamento tem implicações profundas para a democratização da educação. Ao substituir a administração pública por uma administração de lógica gerencial, e ao transferir para a sociedade civil, especialmente para o terceiro setor e para o empresariado, não apenas a execução, mas a direção das políticas educacionais, o Estado reduz o espaço de participação democrática e de controle social.

Contudo, Cury (2007) situa a gestão democrática como um princípio constitucional (art. 206, VI) e uma forma concreta de organização da escola pública, baseada no diálogo, na participação, na transparência e na deliberação coletiva. Mais do que um procedimento administrativo, ela expressa um compromisso ético com a construção de uma cidadania ativa: é a forma pela qual a comunidade educacional se capacita para conduzir um projeto pedagógico de qualidade e do qual nasçam cidadãos participantes e profissionais comprometidos. O fortalecimento dos conselhos escolares, dos conselhos do FUNDEB, da merenda e do ECA, verificado nesse período, é um indicador concreto do avanço – ainda que desigual – dessa concepção de gestão.

Cury (2007) também destaca que a importância da norma não reside em seu caráter linear ou mecânico de realização de direitos sociais, mas em sua dimensão contraditória e de luta: luta por inscrições mais democráticas, por

efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. A criação do Sistema Brasileiro de Educação, nesse sentido, não pode ser compreendida como uma solução técnica e burocrática, mas como um campo de disputa política em que se definem, concretamente, quais cidadãos terão acesso a qual educação, em que condições e com quais garantias.

A criação do Sistema Brasileiro de Educação representa, portanto, uma oportunidade histórica de traduzir em estrutura institucional duradoura os princípios constitucionais de obrigatoriedade, gratuidade, igualdade e gestão democrática. Ao mesmo tempo, o contexto de avanço neoliberal e de enfraquecimento das políticas públicas, agravado pela crescente influência privada diagnosticada por Peroni e Caetano (2022), torna esse debate ainda mais urgente e mais disputado, exigindo da sociedade civil, dos educadores e dos gestores públicos uma vigilância constante sobre os sentidos e os limites das reformas em curso.

Paradoxalmente, no interior do próprio governo Bolsonaro (2019-2022), cujo discurso e cujas práticas se revelaram marcadamente hostis à educação pública, expressos na instabilidade da pasta ministerial, na tentativa sistemática de desmonte da gestão democrática e no esvaziamento das políticas de formação docente, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 14.113/2020, que tornou permanente o FUNDEB. A legislação representou uma vitória histórica da sociedade civil e dos movimentos em defesa da educação pública, conquistada a despeito do ambiente político adverso. Entre seus principais avanços, destaca-se o caráter permanente do fundo, o aumento gradativo da complementação da União de 10% para 23% até 2026 e a elevação do percentual mínimo destinado à remuneração dos profissionais da educação básica em exercício de 60% para 70% dos recursos. Os 30% restantes passaram a ser destinados às despesas de MDE (Brasil, 2026).

2.6 Os desafios contemporâneos do Novo Plano Nacional de Educação (PNE 2026-2036)

No contexto atual, a educação brasileira ainda enfrenta o desafio de afirmar o direito universal à educação em meio a um cenário de desmotivação, neoliberalismo intensificado e institucionalidade complexa. Observa-se a desvalorização do trabalho docente, expressa na ampliação de contratações emergenciais sem concurso público, o que fragiliza a gestão democrática nas escolas. Nesse cenário, o discurso neodesenvolvimentista abre espaço para uma presença cada vez mais intensa da relação entre o público e o privado no cotidiano escolar, tensionando a efetivação do direito à educação como política pública universal. Fora

a constante aparição de defensores de desvios educacionais como a “escola sem partido” ou as escolas “cívico-militares”, entre outros, que são manifestações de radicais neoconservadores e fascistas na educação.

A sanção do Novo Plano Nacional de Educação (PNE 2026-2036), em abril de 2026, inaugura um novo ciclo na trajetória das políticas educacionais brasileiras. Elaborado pelo Ministério da Educação a partir de ampla participação social – incluindo debates com representantes do Congresso Nacional, estados, municípios, conselhos e fóruns de educação, e os resultados da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2024 –, o documento representa o principal instrumento jurídico e estratégico para o planejamento educacional da próxima década. Em sua estrutura, o novo PNE estabelece 19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias voltadas ao fortalecimento das políticas educacionais em todo o país (Brasil, 2026).

O financiamento da educação constitui outro eixo central do novo PNE. O plano propõe elevar gradualmente o investimento público em educação dos atuais 5,5% do PIB para 7,5% em sete anos, alcançando 10% ao final da década, meta que já constava do PNE anterior e que não foi cumprida. Para garantir padrões mínimos de investimento por estudante em todo o país, adota-se o CAQ como referência. Por outro lado, a valorização dos profissionais da educação também é tratada como prioridade. O novo PNE exige formação superior específica para todos os professores em cinco anos, garante planos de carreira com piso salarial nacional e limita em 30% o número de profissionais sem cargo efetivo nas redes públicas.

Do ponto de vista da governança federativa, o novo PNE nasce junto a um Sistema Nacional de Educação (SNE), com mecanismos de pactuação e coordenação entre os entes federados. Com a sanção do plano, estados e municípios terão prazo para formular seus próprios planos decenais, organizando metas e estratégias de acordo com a realidade de cada território. Tal arquitetura institucional responde a uma das tensões históricas do federalismo educacional brasileiro, identificada ao longo deste trabalho: a necessidade de articular a autonomia dos entes subnacionais com a responsabilidade comum pela garantia do direito à educação em todo o país (Arretche, 2000).

O monitoramento das metas a cada dois anos e a exigência de transparência nos indicadores representam avanços institucionais relevantes, buscando corrigir uma das principais limitações do PNE anterior: a ausência de mecanismos efetivos de acompanhamento e execução. Especialistas alertam, contudo, que o cumprimento das metas dependerá não apenas da existência do plano, mas de vontade política continuada e de articulação efetiva entre os três níveis de governo (Brasil, 2026).

Considerações finais

A trajetória histórica da educação brasileira, percorrida neste capítulo desde os anos 1930 até a atualidade, evidencia que o reconhecimento do direito à educação nunca foi um processo linear nem isento de contradições. Em cada período analisado, as políticas educacionais expressaram as tensões entre projetos distintos de sociedade, refletindo tanto as disputas de poder quanto as transformações econômicas e políticas em curso.

Do impulso modernizador do Estado Novo e da afirmação pioneira da educação pública como dever do Estado, expressa no Manifesto dos Pioneiros de 1932 – passando pelo retrocesso autoritário do regime civil-militar e pela instrumentalização tecnicista do ensino até o avanço democrático inscrito na Constituição de 1988 e os desafios impostos pelo neoliberalismo nas décadas seguintes –, a educação brasileira foi palco de permanentes disputas entre interesses públicos e privados, entre inclusão e exclusão, entre emancipação e controle.

A análise das políticas educacionais a partir do arcabouço conceitual mobilizado, que articula as noções de política, poder, direito, federalismo e gestão democrática, permite compreender que a efetivação do direito à educação depende não apenas de sua inscrição formal na legislação, mas de condições materiais, institucionais e políticas que garantam sua concretização no cotidiano escolar. A gestão democrática, conquistada como princípio constitucional após décadas de luta, continua sendo um campo em disputa, ameaçada tanto pela precarização do trabalho docente quanto pela crescente influência do setor privado na definição das políticas públicas.

Diante desse quadro, reafirma-se a necessidade de defender a escola pública de qualidade como espaço de direito e de formação cidadã. A construção de uma educação verdadeiramente universal, que alcance todos os cidadãos, respeite as diversidades e produza saberes comprometidos com a igualdade e a emancipação humana, permanece como um horizonte a ser perseguido, exigindo vigilância constante, participação social ativa e compromisso político com os princípios democráticos que fundam o direito à educação no Brasil.

Um dos eixos estruturantes dessa trajetória é o financiamento público da educação. A análise empreendida neste texto demonstra que a vinculação constitucional de recursos à MDE, conquista histórica inscrita na Constituição Federal de 1988, não foi por si só suficiente para garantir padrões adequados de investimento por estudante. A criação do FUNDEF (1996) e, posteriormente, do FUNDEB (2006) representaram avanços concretos na redistribuição

intergovernamental dos recursos e na valorização do magistério, mas não equacionaram o problema estrutural do subfinanciamento (Farenzena; Machado, 2007). Como demonstrou a Fineduca no contexto da pandemia de Covid-19, a fragilidade das fontes de receita vinculadas à educação é capaz de comprometer, em curtíssimo prazo, conquistas que levaram décadas para ser construídas (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020). Isso reafirma que o princípio constitucional da proibição do retrocesso social – reconhecido pelo STF – não pode permanecer como letra morta: ele exige mecanismos concretos de proteção do financiamento educacional contra os ciclos de ajuste fiscal.

O percurso analisado também evidencia a importância do federalismo cooperativo como condição para a efetivação da educação como direito. A Constituição de 1988 distribuiu competências entre União, estados e municípios, mas a simples distribuição de responsabilidades não se traduz automaticamente em colaboração. A literatura sobre federalismo educacional brasileiro (Arretche, 1999; 2000) demonstra que a descentralização sem coordenação adequada tende a reproduzir e até ampliar desigualdades; o desafio permanece, portanto, o de construir mecanismos de cooperação que combinem autonomia dos entes subnacionais com responsabilidade compartilhada pela garantia nacional do direito à educação de qualidade.

O período entre 2016 e 2022 representa, nessa trajetória, uma inflexão de natureza estrutural. A Emenda Constitucional n.º 95/2016, ao congelar por 20 anos os gastos primários da União, instituiu um teto que comprometia sistematicamente os investimentos nas políticas sociais, incluindo a educação. Paralelamente, a desvalorização docente, a fragmentação curricular trazida pela reforma do ensino médio e a crescente influência de organizações privadas na formulação das políticas educacionais produziram um quadro de desmonte que afetou diretamente a qualidade da oferta educacional e a gestão democrática das escolas. Esse período reforça a lição histórica de que direitos sociais que não são protegidos por mecanismos robustos de financiamento e institucionalidade ficam vulneráveis às conjunturas políticas e aos interesses econômicos dominantes.

O Novo PNE 2026-2036, sancionado em abril de 2026, inscreve-se nesse contexto como um instrumento que promete a recuperação e aprofundamento da agenda de direito à educação. A meta de elevar o investimento público em educação a 10% do PIB ao final da década, a adoção do CAQ como referência de financiamento mínimo e a consolidação do SNE são elementos que respondem, ainda que parcialmente, às demandas históricas identificadas neste percurso (Brasil, 2026).

Contudo, a história que este capítulo narra também ensina que planos nacionais de educação, por mais bem elaborados que sejam, não se efetivam por si

sós. Portanto, o que se coloca como desafio central para o período que se inicia não é apenas a existência do novo PNE, mas a construção das condições políticas, institucionais e financeiras para a sua implementação efetiva. Isso requer vontade política continuada, mecanismos robustos de monitoramento com ampla participação social, e uma cultura de responsabilização dos entes federados pelo cumprimento das metas pactuadas.

Assim, a história das políticas educacionais no Brasil reafirma que a garantia de uma educação pública de qualidade é resultado de um processo coletivo, marcado por disputas e avanços parciais, cuja compreensão é fundamental para fortalecer a ação de todos aqueles comprometidos com uma educação democrática e orientada pela justiça social.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 110-141, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: Determinantes e descentralização. São Paulo: FAPESP; Revan, 2000.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BITTENCOURT, J. M. V.; SANTOS, C. S. FUNDEB: uma estratégia na busca da equidade na distribuição de recursos na educação básica brasileira. In: QUEIROZ, N. S. (org.). **A educação brasileira na pandemia de Covid-19**. Aracaju: Criação Editora, 2024.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Institui o Ato Institucional nº 5, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10801, 13 dez. 1968.

BRASIL. Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692... **Diário Oficial da União**, seção 1: Brasília, DF, p. 19539, 19 out. 1982.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica o artigo 34 e o Título VIII, Capítulo III da C.F. e o artigo 60 do ADCT. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 415, de 16 de junho de 2005**. Dá nova redação ao parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Senado Federal, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2026-2036**. Brasília: MEC, 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2026-2036 e dá outras providências. Brasília: MEC, 2026. Disponível em: [site do MEC/Undime].

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

CURY, Carlos R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 23, n. 3, p. 483-495, 2007.

DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C. (org.). **Descentralização da educação**. São Paulo: Fundap/Cortez, 1999.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, N. A emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 197-209, 2010.

FARENZENA, N.; FARIA, L. C. Federalismo e financiamento da educação: políticas em (re) construção. In: CUNHA, C.; SOUSA, J.; SILVA, M. (org.). **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas: Autores Associados, 2009. p. 169-204.

FARENZENA, N.; MACHADO, M. G. FUNDEB e FUNDEF: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira. In: LEITE, S.; MODE, E. (org.). **Educação, políticas públicas e trabalho docente**. Cuiabá: Eduiba, 2007.

FINEDUCA; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!** Nota Técnica sobre a queda das receitas da educação no contexto da pandemia Covid-19 e seus efeitos danosos na manutenção e desenvolvimento do ensino. São Paulo, 07 maio 2020.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.

LUCE, M. B. M.; MEDEIROS, I. L. P. (org.). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MONTEIRO, A. R. **O direito à educação**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. Relações entre o público e o privado na educação brasileira: neoliberalismo e neoconservadorismo – projetos em disputa. **Trabalho Necessário**, Niterói, v. 20, n. 42, p. 1-24, 2022.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTILLÁN, J. F. (org.). **Norberto Bobbio**: o filósofo e a política: antologia. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2003.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL E DE GÊNERO NO BRASIL: INVISIBILIDADES, DISPUTAS E LIMITES DO ESTADO

Gabriela Rabello de Lima

Introdução

Após a Constituição de 1988, ampliaram-se os esforços do Estado brasileiro na formulação e implementação de políticas públicas sociais e de proteção ligadas às áreas da saúde, assistência social, educação e previdência (Filgueira, 2015; Martínez; Sánchez-Ancochea, 2016). Esse processo ocorreu em um contexto internacional marcado pela hegemonia dos Estados Unidos e pela difusão de mecanismos de controle sobre as economias nacionais (Granato, 2021), especialmente sob o avanço do programa de ajuste estrutural do Consenso de Washington (Dos Santos, 2011). Essas políticas incidiram diretamente sobre a população em geral; contudo, nem sempre se traduziram em respostas adequadas às desigualdades estruturais que afetam a população negra, as mulheres e as pessoas LGBTQIAPN¹. Nesse sentido, a emergência de políticas que atendessem de maneira mais adequada a essas populações veio por meio de processos de resistência, reivindicações e pressões políticas que tensionaram os limites das políticas sociais generalistas, bem como a inexistência de leis específicas e exigiram o reconhecimento de desigualdades historicamente silenciadas. Ainda assim, a incorporação dessas agendas pelo aparato estatal ocorreu de forma desigual, fragmentada e instável, marcada pela

¹ Sigla que reúne pessoas com diversidade de orientação sexual, identidade e expressão de gênero, incluindo lésbicas, gays, bissexuais, pessoas trans, queer, intersexo, assexuais, agênero, pansexuais, não binárias, entre outras identidades.

ideologia dominante (Medeiros; Granato, 2021) vigente em cada época. Isso revela que a ampliação da proteção social não foi suficiente, por si só, para responder de modo pleno às necessidades e demandas dessas populações.

Nesse quadro se insere o presente capítulo, cujo objetivo é analisar o percurso dos principais marcos jurídicos de igualdade de gênero e racial no Brasil entre 1988 e 2025. A escolha do objeto decorre do fato de que a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas a esses grupos estiveram diretamente associadas a processos anteriores de produção normativa. Soma-se a isso a transição, no país, de paradigmas desenvolvimentistas para orientações liberais, bem como a ampliação, a partir da segunda metade da década de 1970, das contribuições de autoras e autores latino-americanos para esse debate (Granato, 2021). Nesse sentido, a questão que orienta o capítulo consiste em compreender de que modo a institucionalização das normativas jurídicas sobre igualdade, após 1988, evidencia os limites estruturais do Estado brasileiro na produção de justiça social.

Entende-se por justiça social o conceito estabelecido por Fraser (2011), como um projeto político voltado à redução das assimetrias de poder por meio da articulação entre redistribuição material, reconhecimento simbólico e representação política, considerando as desigualdades produzidas por marcadores de raça², gênero³ e classe. Parte-se da hipótese de que a ampliação normativa e institucional dessas agendas sociais, embora tenham produzido avanços no que diz respeito ao reconhecimento simbólico desses grupos, não foram suficientes para alterar de forma consistente padrões históricos de exclusão e criar políticas efetivas de redistribuição.

Sustenta-se, perante este argumento, que tais limites não decorrem apenas de insuficiências técnicas ou administrativas, mas da própria formação histórica do Estado brasileiro, marcada por construções sociais que condensam interesses de grupos dominantes (Granato, 2021) e se assentam na exploração, na escravidão e na marginalização de populações subalternizadas (Moura, 1983; Gonzalez, 2020 [1988]; Shiota, 2025). Ainda, entende-se que, embora exista literatura relevante no campo – situando-nos especificamente no contexto latino-americano –, essa

² Neste capítulo, abordamos o tema da raça a partir da população negra, o que constitui uma limitação do recorte adotado. Ao tratar o tema, é necessário reconhecer que o debate abrange povos indígenas e outros grupos marginalizados pela história colonial do país. Para saber mais sobre esse recorte, ver Rogero (2024) e Shiota (2025).

³ Neste capítulo, a agenda de gênero é compreendida em sentido amplo, abrangendo políticas voltadas a mulheres cis e trans, bem como à população LGBTQIAPN+, incluindo orientação sexual, identidade e expressão de gênero. Para saber mais, ver Rabello de Lima e Vásquez (2025).

produção ainda oferece respostas parciais ao problema aqui formulado. Em muitos casos, predominam abordagens jurídico-formais, setoriais ou centradas na luta de classes, com foco somente nas classes dominantes, não contemplando as especificidades da população negra⁴ (Moura, 1983) e das agendas de gênero (Lugones, 2007; Gonzalez, 2020 [1981;1988]). Com isso, permanece menos explorada a forma pela qual o próprio Estado, ao reconhecer parcialmente demandas coletivas e formular instrumentos de proteção, também administra diferenças, silenciamentos e violências (Ramos, 2024; Rogero, 2024; Del Priore, 2020).

Nesse ponto, o diálogo com o pensamento feminista materialista e social brasileiro negro ganha centralidade. Para esta pesquisa, busca explorar com maior precisão as ideias de reconhecimento, representação e redistribuição formuladas por Fraser (2004; 2011), em diálogo com as contribuições de Gonzalez (2020 [1981;1984;1988]) e Carneiro (2023), por permitirem uma compreensão histórica e situada das formas pelas quais raça e gênero atravessam o Estado brasileiro e condicionam seus limites. Parte-se de Fraser (2004; 2011), por seu diálogo com o campo latino-americano e sua crítica aos limites do Estado liberal através de suas reapropriações⁵, para retomar formulações de teóricas negras brasileiras sobre racismo, sexismo e ineficiência estatal no combate à violência. Em Gonzalez⁶ (2020 [1981;1984;1988]), interessa a crítica à formação cultural e política do Brasil a partir da articulação entre racismo, sexismo e colonialidade, articulação que tensiona, entre outros aspectos, o mito da democracia racial. Esse conceito nos permite, sobretudo, assinalar pistas de interpretação das relações entre raça, dependência e cultura, motivos pelos quais, por exemplo, as políticas de proteção social do Brasil ainda permanecem no campo de políticas de governo. Já Carneiro (2023) apresenta

⁴ Moura (1983) critica a leitura reducionista de setores do marxismo universitário que tratavam a situação da população negra no Brasil como simples derivação da luta de classes, apagando a especificidade histórica e estrutural do racismo. Seu argumento é que essa interpretação, fundada em categorias abstratas e eurocêtricas, desconsidera tanto a centralidade de quase quatro séculos de escravidão quanto o protagonismo político da população negra em processos de resistência, como Palmares e outros exemplos.

⁵ Fraser (2011) argumenta que o avanço do neoliberalismo levou o Estado a capturar pautas feministas interseccionais em favor da ordem vigente. Esse processo fortaleceu uma cultura política economicista e androcêntrica, alinhada ao arranjo de Westfália, e separou as dimensões econômicas, culturais e políticas de sujeitos já marginalizados. Como efeito, reforçaram-se a glorificação da história colonial, a valorização do passado imperialista e a permanência da expropriação de determinados grupos sociais.

⁶ Lélia Gonzalez dialoga fortemente com a teoria marxista e seu trabalho relê, expande e se inspira em conceitos de Florestan Fernandes, José Nun, Nicos Poulantzas e Carlos Hasenbalg (Rios; Klein, 2022).

a noção de dispositivo de racialidade, que permite compreender como tecnologias de poder, produção de saber e gestão da vida afetam de modo particular as populações negras e mulheres no país, buscando diálogo com contribuições já lançadas em obra de Granato (2021), inspiração nessa coletânea⁷.

Do ponto de vista metodológico, o estudo realiza-se através de análise exploratória documental e crítica dos principais marcos legais produzidos por órgãos do Estado brasileiro⁸. A esse conjunto, não exaustivo, somam-se leis, atos administrativos, decisões judiciais e tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, de modo a permitir a reconstrução do processo de institucionalização das agendas de proteção a mulheres, pessoas negras e população LGBTQIAPN+ no período posterior a 1988. Em uma primeira etapa de coleta de dados, foram identificados 88 marcos jurídico-normativos⁹, classificados segundo o tipo de instrumento, o eixo temático, a vigência, o conteúdo sintético e o setor de política. Em razão dos limites do trabalho e de seu objetivo, realizou-se um filtro que resultou na seleção de 42 marcos jurídico-normativos pertinentes para o estudo.

Com isso, o texto organiza-se em dois capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro apresenta o referencial teórico, com breve contextualização dos percursos do Estado latino-americano, com foco no Brasil, e o diálogo com as autoras anteriormente mencionadas. O segundo examina os principais marcos jurídico-normativos aplicáveis às populações estudadas, em interlocução com a literatura, destacando lacunas e desafios do campo. Nas considerações finais, retoma-se a hipótese de que, embora essencial ao avanço dessas políticas, a institucionalização desses instrumentos produz efeitos limitados à esfera do reconhecimento primário, sem alcançar dimensões estruturais ligadas ao caráter capitalista e dependente do Estado brasileiro.

⁷ Neste ponto, pretende-se dialogar com as contribuições de Granato (2021, p. 47-53) sobre os avanços da interpretação do Estado em Poulantzas, como alternativa às formulações de Althusser, considerando seu histórico marcado por violência de gênero.

⁸ Em um primeiro momento, foram consultadas as páginas oficiais do Ministério das Mulheres, do Ministério da Igualdade Racial e do Ministério dos Direitos Humanos para identificar linhas do tempo e marcos normativos acessíveis ao público externo. Como esses ministérios se inserem no âmbito de políticas de governo, a coleta foi limitada, com resultados mais consistentes apenas no caso do MM. Com isso, consultaram-se os mapeamentos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), considerando seu papel e atuação de prestação jurisdicional. A escolha se justifica porque o recorte deste trabalho ainda é emergente, comparado com as demais políticas apresentadas na coletânea, com menor acúmulo analítico e pouco diálogo direto com o campo teórico.

⁹ Para fins de inteligibilidade e limites, os termos “normativas” e “instrumentos normativos” serão usados como equivalentes a marcos jurídico-normativos ou marcos legais, sem aprofundar em suas distinções.

1 Referencial teórico

Esta seção inicia-se com uma breve apresentação do tema do Estado latino-americano, com ênfase nos paradigmas ideológicos que compõem o modelo brasileiro, a partir de Granato (2021) e de outros autores mobilizados no campo. Considerando o recorte dos grupos populacionais estudados, apresenta-se, em seguida, uma proposição oriunda das perspectivas feministas materialistas e negras, através de Fraser (2004; 2011), Carneiro (2023) e Gonzalez (2020 [1981; 1984; 1988]) com o objetivo de ampliar dimensões ainda pouco exploradas nesse debate.

1.1 Estado, poder e paradigmas ideológicos do modelo brasileiro

Parte-se, neste referencial, da compreensão de Estado formulada por Granato (2021), segundo a qual sua essência se articula às relações sociais de poder e dominação entre classes, operando por instâncias técnicas, mecanismos de coesão social e contextos sociopolíticos específicos. Assim, não se trata de entender o Estado como um aparelho neutro. Ao contrário, compreende-se de forma complexa, como uma estrutura enraizada em disputas e relações de dominação entre classes. Nesse processo, distintos grupos sociais não dominantes são isolados por meio de mecanismos burocráticos vinculados a projetos de poder, atravessados por dinâmicas mais amplas do capitalismo e do sistema interestatal (Granato, 2021, p. 48). Essa escolha desloca a análise das políticas de igualdade de uma leitura tecnicista ou positivista da administração pública para uma perspectiva histórica e política, na qual instituições, normas e práticas são compreendidas como expressões de relações de força, conflitos e hierarquias. Justamente nesse registro, torna-se possível compreender que tais hierarquias não se formam apenas no interior das disputas do modelo de Estado, mas se constituem historicamente em articulação com a colonialidade do poder.

Como argumenta Quijano (1992), a modernidade se organiza em articulação com a colonialidade do poder, isto é, com um padrão de dominação que classificou povos, saberes e formas de vida segundo hierarquias raciais e civilizatórias. A partir desse enquadramento, o Estado liberal regula os diferentes processos que produzem, organizam e legitimam critérios de reconhecimento, representação, redistribuição, intervenção e violência. Essa formulação de Estado liberal, que se aplica ao contexto brasileiro, exige que também nos situemos em uma trajetória histórica mais longa, marcada pela dependência externa e pelo desenvolvimento desigual na periferia capitalista (Granato, 2021). Granato (2021), em sua obra, nos

permite identificar que a formação estatal na América Latina como um todo não resultou de um processo de integração nacional semelhante ao modelo europeu, mas de uma inserção subordinada no mercado mundial, fundada na exploração colonial, na concentração fundiária, na escravidão e na orientação da economia para fora. Com isso, o aparelho administrativo colonial prolonga seus efeitos no momento presente por meio de formas institucionais renovadas, ajustadas aos diferentes paradigmas da administração pública e do desenvolvimento econômico do país. Nessa continuidade histórica, mantém papel central no controle da exploração interna, na garantia do monopólio externo e na organização do território segundo os interesses que sustentam essa estrutura (Granato, 2021).

Por exemplo, a Constituição de 1988 representou uma ampliação no vocabulário dos direitos, abertura institucional para novas agendas de reconhecimento historicamente invisibilizados. Contudo, essa inflexão passou a operar dentro de um Estado já tensionado por restrições estruturais ligadas à dependência e vulnerabilidade externa. De acordo com Dos Santos (2011), em economias dependentes como o caso brasileiro, o atraso não decorreu de integração insuficiente ao capitalismo, mas justamente do modo subordinado como essa integração se realizou, reproduzindo superexploração, déficits crônicos e concentração dos benefícios do desenvolvimento em setores restritos. Como assinala Granato (2021), a implementação das reformas estruturais liberalizantes reduziu a margem de manobra das políticas públicas que não estivessem alinhadas ao ajuste econômico. Somada à abertura financeira e comercial, combinada com políticas de austeridade, houve uma diminuição da capacidade estatal de sustentar políticas universais robustas, o que ampliou a pobreza, o desemprego, a precarização do trabalho e a vulnerabilidade externa. Couto e Rizzotti (2016) ajudam a mostrar que esse processo não se restringe ao desenho das políticas sociais, mas também à própria soberania nacional e democrática, na medida em que a proteção passa a ser condicionada por imposições econômicas externas e por reconfigurações regressivas do papel do Estado. Desse modo, os percursos e limites estruturais do Estado brasileiro precisam ser lidos como expressão de uma formação social dependente, em que, mesmo diante de esforços, por base de articulações comunitárias de diferentes grupos sociais, não são suficientes para expandir a baixa capacidade de implementação de políticas sociais de Estado.

Nesse contexto, a política pública deve ser compreendida como produto de correlação de forças, mediação institucional e capacidades estatais, em que a redistribuição material, o reconhecimento simbólico e a representação política são sempre atravessados por disputas orçamentárias, negociação institucional e

internacional, bem como por pressões políticas. Assim, as políticas de igualdade orientadas à redução das assimetrias dependem da capacidade de mobilização e pressão política desses grupos, para que suas demandas encontrem canais institucionais de acolhimento e para que o Estado reúna condições políticas e administrativas de sustentá-las. Como indicam Diehl e Porto (2020), o Estado desempenha papel central na gestão das reconfigurações regressivas da proteção social, muitas vezes sustentadas em políticas de governo que, por uma instabilidade e trocas na região, demonstram-se difíceis de seguir. Por isso, a disputa em torno da permanência e da ampliação dos sistemas públicos é resolvida a partir de uma arena marcada por confrontos ideológicos, materiais e políticos (Diehl; Porto, 2020).

Sob esse aspecto, a trajetória das políticas de igualdade entre 1988 e 2025, neste capítulo, segue o paradigma dominante na época, dividido em ao menos três tempos. O primeiro foi o de base neoliberal pós-Consenso de Washington, que subordinou a ação estatal à disciplina fiscal, à liberalização econômica e à restrição das capacidades públicas (Dos Santos, 2011; Granato, 2021). O segundo representa o ciclo progressista, no qual, ainda estando submersos em um paradigma liberal, procurou-se ampliar agendas nacionais e sociais de desenvolvimento inclusivo, abrindo margem para o reconhecimento institucional e para um diálogo mais consistente com demandas populares (Filgueira, 2015; Granato, 2021). O terceiro tempo decorre do que Granato (2021) chama de neoliberalismo extremado, no qual ocorreram a retração de direitos já fragilizados em agendas de governo, moralização da vida pública e reforço de mecanismos punitivos dirigidos a populações historicamente vulnerabilizadas. Desse modo, a historicização dos paradigmas ideológicos permite compreender por que as políticas de igualdade, no interior do Estado brasileiro, oscilam de maneira expressiva.

Diante desse cenário, as políticas de igualdade devem ser analisadas a partir de uma abordagem que evidencie como raça, gênero e classe produzem posições sociais desiguais, regimes de visibilidade e formas diferenciadas de poder. Nessa direção, Lugones (2007) demonstra que gênero e raça não constituem eixos externos ou meramente sobrepostos, uma vez que a modernidade colonial racializou o gênero e generificou a raça, produzindo sujeitos diferencialmente situados na distribuição da humanidade, do trabalho e da autoridade. Por isso, o percurso das políticas de igualdade, constitutivo de relações de poder, é complexo, interdependente e historicamente articulado.

1.2 Interconexões junto ao pensamento feminista materialista e negro

Após o contexto proposto anteriormente, cabe destaque a uma proposta de leitura que permite ampliar a compreensão dos desafios complexos das políticas de igualdade no Brasil e de seus percursos, a partir do entendimento da justiça social. Para Fraser (2004; 2011), esse conceito envolve conflitos interdependentes de redistribuição, reconhecimento e representação, intensificados no fim do século XX em diferentes regiões do mundo, citando também o Brasil como um exemplo. Assim, essa abordagem contribui para interpretar as desigualdades e disputas históricas como fenômenos complexos que precisam ser consideradas para uma melhor interpretação.

Iniciando pela categoria de redistribuição, Fraser (2011) a define como um paradigma que abrange as injustiças socioeconômicas produzidas por relações estruturais de exploração, exclusão e privação. Nessa formulação, as lutas feministas, antirracistas e ligadas à sexualidade também incluem demandas por transformação material das condições de vida e não apenas por reconhecimento. A autora mostra que a ênfase exclusiva nas dimensões culturais da injustiça apaga os conflitos econômicos que atravessam gênero, raça e sexualidade. Também sustenta que, sob a racionalidade neoliberal, parte dessas pautas foram incorporadas pelo próprio Estado de modo funcional à ordem vigente. Esse processo reforçou a separação entre as dimensões econômicas, culturais e políticas da vida social e preservou formas de poder que mantêm a expropriação de sujeitos historicamente marginalizados (Fraser, 2011).

Da mesma forma, o paradigma do reconhecimento, em Fraser (2004), abrange um conjunto heterogêneo de aspectos políticos e teóricos voltados ao enfrentamento de injustiças culturais produzidas por padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Esse campo inclui tanto movimentos orientados à revalorização de identidades depreciadas quanto perspectivas desconstrutivistas que recusam essencialismos e problematizam a própria produção discursiva da diferença. A autora (2004) sustenta que a redução desse paradigma a somente sua afirmação identitária empobrece o debate e apaga a pluralidade de suas formulações. O reconhecimento, assim, dirige-se às injustiças que compreende como culturais e que considera como produto de padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, tais como a dominação cultural, a negação de reconhecimento e o desprezo (Fraser, 2004).

No que se refere à representação, Fraser (2011) a trata como dimensão constitutiva da justiça, voltada à definição de quem pode participar legitimamente da vida política e em quais termos essa participação se realiza. Por exemplo,

Aguiar (2020) mostra que o silenciamento das mulheres no campo das relações internacionais foi historicamente construído por paradigmas de conhecimento marcados por referências masculinizadas, brancas, eurocentradas e binárias. Nessa formulação, a justiça de gênero exige formas de representação que incluam a diversidade das experiências das mulheres, sem reproduzir hierarquias ligadas a raça, etnia e outros marcadores sociais (Fraser, 2004; 2011). Fraser (2004; 2011) sustenta que a ausência dessa perspectiva mantém práticas universalizantes que restringem a articulação política de sujeitos submetidos a opressões distintas, em que uma das pistas para compreender essa dinâmica pode ser encontrada através do feminismo negro brasileiro.

Iniciando por Gonzalez (2020 [1984; 1988]), ela integra este referencial por ser uma intérprete da formação do Estado brasileiro a partir da articulação entre escravidão, dependência, racismo, sexismo e colonialidade. A autora desloca o marcador social de raça ao centro da análise da cultura política e da cidadania no Brasil, mostrando que classificações raciais e sexuais distribuem trabalho, valor, prestígio e humanidade de forma desigual entre as populações. O diálogo da autora com Quijano (1992) reforça o que vemos na primeira seção, ao mostrar que a colonialidade do poder transformou a raça em princípio de classificação social que influenciou dinâmicas de classe na América Latina. A partir dessa leitura da formação nacional, Gonzalez (2020 [1984; 1988]) formula sua crítica ao mito da democracia racial brasileira. Este mito encontra-se na tentativa da classe média dominante, a partir da década de 1930, de produzir uma falsa imagem de harmonia entre diferentes grupos raciais no Brasil.

Essa operação foi essencial para a função política da ideologia neoliberal do país, que se cristalizou por meio da consolidação de uma narrativa que converte miscigenação, violência sexual e exploração em símbolos positivos da nacionalidade (Gonzalez, 2020 [1984; 1988]). Moura (1983), por exemplo, já havia mostrado que o colonizador luso instituiu um mecanismo de neutralização da consciência étnica negra por meio de uma verbalização democrática, reatualizada depois da abolição, quando a população negra participou de processos de mudança. Todavia, Gonzalez (2020 [1988]) adensa esse diagnóstico ao mostrar que esse mito se tornou peça importante para a consolidação de formações capitalistas e multirraciais contemporâneas no Brasil, nas quais o racismo e o capitalismo tornam-se interdependentes da formação dependente do Estado. Para a autora (2020 [1984; 1988]), essa operação ajuda a explicar a forma específica do racismo brasileiro e latino-americano, marcado por uma lógica de denegação, de conciliação aparente, que oculta o conflito e mantém prática de hierarquias

sociais. O racismo ibero-lusitano, assim, sustenta-se por classificações raciais e sexuais que definem previamente quem ocupa lugar legítimo no campo de proteção e quem será tratado como subordinado, organizando critérios de visibilidade pública, legitimidade política e reconhecimento institucional.

É nesse ponto que Gonzalez (2020 [1981; 1984; 1988]) colabora com o objetivo da pesquisa, uma vez que nos permite compreender como o Estado participa da administração da visibilidade, da nomeação e da intervenção de grupos sociais, que permitem que a desigualdade, a miséria e o desamparo apareçam como problema público a ser enfrentado. Para a autora (2020 [1981; 1988]), os aparelhos ideológicos do Estado reforçam práticas de exploração, dominação e opressão¹⁰ ao universalizar referências brancas, eurocentradas e masculinas como padrão de valor, cultura e competência, em que certas populações entram no amparo de proteção apenas de modo parcial, subordinado ou instrumental. Essas populações são tratadas como problema a administrar, força de trabalho (super) explorada, desvalorizada e alvo de tutela, em que a mulher negra, por exemplo, ocupa posição decisiva nessa engrenagem, pois sobre ela recaem de forma articulada exploração econômica e sexual, precarização do trabalho e invisibilidade institucional (Gonzalez, 2020 [1988]). Com isso, a falta de amparo e proteção de comunidades marginalizadas deve ser lida como parte de uma estrutura histórica de violência que nos permite compreender a história desses apagamentos (Shiota, 2025), nos modelos de políticas sociais na região (Ramos, 2024). Uma das formas de compreender esse apagamento vem por meio do entendimento de dispositivo, demonstrando concretamente como se operacionaliza a tecnologia de poder no interior dessas instituições.

Para trabalhar com o conceito de dispositivo, originalmente formulado por Foucault, utilizamos a tese de Sueli Carneiro elaborada no final da década de 1980, que amplia a noção proposta pelo autor, dialogando com Fraser e outros autores materialistas históricos. Ao mostrar como o racismo opera como dispositivo de poder, organizando saberes, produzindo subjetividades e distribuindo lugares sociais distintos, Carneiro (2023) demonstra que a racialidade constitui um domínio no qual discursos, práticas e hierarquias se articulam para sustentar

¹⁰ Rios e Klein (2022) argumentam que o tripé conceitual formulado por Gonzalez de exploração, dominação e opressão, encontra-se ancorado em sua interpretação do modo de produção escravista e capitalista de maneira distinta, assim como de seus efeitos sobre a classe trabalhadora e outros segmentos da população. Por exemplo, Gonzalez expande a noção de exploração, compreendida como mecanismo de extração e usurpação econômica de uma classe por outra, ao incorporar raça e gênero também como marcadores. Para saber mais, ver Rios e Klein (2022).

a superioridade branca e a subalternização negra no país. A autora demonstra que o epistemicídio constitui um dos mecanismos do dispositivo de racialidade, articulado às funções do Estado, ao atingir pessoas negras em sua autoridade cognitiva e em sua capacidade de formular alternativas e melhorias, desqualificando seus repertórios e restringindo sua presença como produtoras legítimas de saber. O resultado é a produção de aparelhos institucionais que sustentam uma ordem social na qual a diferença racial adquire valor onto-epistemológico e político, em que o racismo se consolida como técnica de governo, produção de verdade e mecanismo durável de hierarquização social (Carneiro, 2023).

Essa formulação alcança diretamente o Estado a partir de uma de suas práticas de proteção estatal que distribui reconhecimento, legitimidade e tutela de modo desigual. Carneiro (2023) mostra que a racialidade organiza quem é visto como sujeito pleno de direitos, quem será admitido de forma excepcional e quem permanecerá exposto ao abandono, à suspeita ou à contenção. Com isso, as políticas sociais se assentam em uma lógica que molda a própria inteligibilidade de quem se torna pessoa destinatária da ação do poder público. A autora aproxima esse processo do biopoder e demonstra que a articulação entre racialidade e Estado orienta a distribuição da vida, da segurança e inclusão. Nesse arranjo, a população negra tende a ser inscrita de forma individualizada e sob a lógica da excepcionalidade, o que se aproxima da noção de isolamento em Poulantzas, tal como retomada por Granato (2021)¹¹. Com isso, a seletividade das políticas estatais, portanto, não se restringe à dificuldade de formular medidas de proteção social para além da racionalidade econômica, mas se expressa em uma forma de operação que resguarda os grupos historicamente considerados dignos de cidadania, enquanto marginaliza e expõe à morte corpos racializados e subalternizados (Carneiro, 2023).

Assim, o dispositivo ajuda a explicar a distância entre desenho normativo, implementação e transformação concreta das desigualdades, pois a existência de leis, programas, secretarias e planos não altera por si mesma a estrutura racializada das instituições. De acordo com Carneiro (2023), a implementação de políticas públicas, moldadas pelo dispositivo de racialidade passa por burocracias, critérios de prioridade, disputas morais, filtros técnicos e resistências políticas. Por isso, persistem barreiras à adoção de medidas capazes de interromper a exclusão social, violência e marginalização da população negra e de mulheres, pois grande parte das políticas nascem e circulam em instituições que naturalizam a desigualdade desses grupos e relativizam sua urgência. A distância entre norma e resultado concreto

¹¹ Para saber mais, ver capítulo 1 do autor.

expressa, assim, um limite estrutural da ação estatal em contextos marcados por racialização institucional persistente que atravessa o reconhecimento do problema, a definição de prioridades, a legitimidade das demandas e o valor político atribuído à vida no tocante a gênero e população negra (Carneiro, 2023).

Com isso, o presente referencial sustenta quatro argumentos que orientam o marco temporal da análise. Em primeiro lugar, o Estado deve ser compreendido como uma relação social histórica, atravessada pela dependência, por hierarquias e por disputas internacionais e nacionais interdependentes. Segundo, as políticas públicas resultam de correlações de força, mediações institucionais e conflitos em torno de prioridades, recursos e legitimidade. Em terceiro lugar, as desigualdades de raça, gênero e sexualidade operam de forma articulada, conformando sujeitos políticos, repertórios de ação e limites de incorporação pelo Estado. Por fim, em quarto lugar, as contribuições sobre o mito da democracia racial e o dispositivo de racialidade permitem interpretar como invisibilidades, seletividade institucional e cidadania restrita que estruturam a experiência brasileira. À luz desses argumentos, a próxima seção examina os marcos, recuos, continuidades e rupturas desse campo de política pública.

2 Principais marcos normativos de igualdade de gênero e racial no Brasil

Nesta seção, apresentam-se os principais resultados obtidos a partir dos marcos legais identificados, em diálogo com a literatura selecionada. Busca-se, assim, evidenciar como esses referenciais contribuem para a compreensão analítica do estudo.

2.1 Antecedentes histórico-institucionais das agendas de igualdade pré-1988

Embora esta seção tenha por objetivo situar os principais marcos normativos e institucionais do Estado brasileiro no período posterior a 1988, ela se inicia com a apresentação de instrumentos jurídico-normativos anteriores ainda vigentes, bem como da primeira iniciativa legislativa mapeada que ofereceu suporte ao enfrentamento da violência contra as mulheres, conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Instrumentos jurídico-normativos do período pré-Constituinte

ANO	NOME	EIXO TEMÁTICO	RESUMO
1968	Decreto nº 62.150/1968	Raça; mulheres	Promulga a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre discriminação no emprego e na profissão, com vedação a distinções fundadas em raça e identidade de gênero, orientando a política nacional de igualdade de oportunidades.
1969	Decreto nº 65.810/1969	Raça	Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1966, fundada em deveres estatais de repressão ao racismo, educação antirracista e garantia de igualdade.
1984	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)	Mulheres	Ratifica o tratado internacional de 1979 que ainda representa o principal instrumento internacional na luta pela igualdade de gênero e contra a violência e a discriminação perpetradas por Estados, indivíduos, empresas ou organizações.
1985	Lei nº 7.353/1985	Mulheres	Institui o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e 1ª Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres

Fonte: Criado pela autora.

Conforme visto na literatura, este período antecessor ao nosso marco analítico já se insere no que Fraser (2011) denomina capitalismo androcêntrico, organizado pelo Estado. Para a autora, após o período entre as guerras mundiais e a eclosão de um novo sistema político, os Estados aplicaram mais fortemente maneiras ativas de dirigir suas economias nacionais, pautadas em dimensões econômicas, culturais e políticas. Todavia, junto com essas pressões via Estados nacionais, houve também inúmeros movimentos de resistência, entre eles os feministas e negros voltados à garantia de direitos de populações historicamente marginalizadas.

O primeiro exemplo, ligado à promulgação da Convenção nº 111 da OIT de 1958 pelo Brasil (Tabela 1) em 1968, demonstra que, mesmo durante o período militar, o país seguia com uma margem de tradição já vinculada ao Estado desenvolvimentista na região. Segundo Granato (2021), esse período é marcado por um alto grau de controle, repressão e autoritarismo, permitindo a construção de uma nova ordem econômica na região sob dinâmicas neoliberais. Paralelamente a esse baixo custo político de adesão a uma normativa internacional, uma década depois há registro de encontros de trabalhadoras domésticas liderados por mulheres negras para discutir condições de trabalho (Agência Brasil, 2025). No início dos anos

1980, observa-se também a consolidação da Central Única dos Trabalhadores, criada a partir de diferentes sindicatos, associações e movimentos, entre os quais se inseria o movimento das trabalhadoras domésticas. Já o Decreto nº 65.810/1969 (Tabela 1) constitui um marco normativo relevante ao reafirmar os deveres estatais de repressão ao racismo, de promoção da educação antirracista e de garantia da igualdade. Todavia, o acesso menos restrito desta população ao direito à educação só adquire maior força após a Constituição de 1988.

Por fim, em articulação com o movimento feminista na região, Fraser (2011) destaca a estratégia mobilizada por diferentes grupos e movimentos de mulheres de acionar instituições internacionais para ampliar pautas nacionais e conferir visibilidade a injustiças transfronteiriças, sobretudo àquelas inscritas nas dimensões políticas e culturais da subordinação. Esse movimento fortaleceu agendas ligadas ao enfrentamento da violência, impulsionadas pela ratificação, pelo país, da CEDAW (Tabela 1), bem como à democratização do poder estatal e à participação cidadã, com ênfase na responsabilização do Estado, como exemplifica a Lei nº 7.353/1985 (Tabela 1). No entanto, as críticas ao economicismo, embora latentes, não adquiriram a mesma capacidade de incidência e permaneceram relativamente menos desenvolvidas nesse período.

2.2 Instrumentos junto ao Estado neoliberal (1988 a 2002)

Dados os marcos identificados na seção anterior, esta seção examina as principais normativas vinculadas ao período do Estado neoliberal (Granato, 2021). Desde a promulgação da Constituição de 1988, observa-se uma ampliação limitada e parcial do Estado sobre determinadas desigualdades, combinando reconhecimento formal de determinados grupos e limites concretos à sua efetivação (Tabela 2).

Tabela 2: Instrumentos jurídico-normativos do período de 1988 a 2002

ANO	NOME	EIXO TEMÁTICO	RESUMO
1988	Constituição	Mulheres; raça	Principal marco constitucional e jurídico do país, que garante direitos como a igualdade, a dignidade, a não discriminação e o acesso à justiça.
1989	Lei nº 7.716/1989	Raça	Define os crimes decorrentes de preconceito de raça ou de cor.

ANO	NOME	EIXO TEMÁTICO	RESUMO
1995	Declaração e Plataforma de Ação de Pequim	Mulheres	Documento político internacional adotado na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em 1995, no âmbito da ONU, que consolidou compromissos para a promoção da igualdade de gênero e orientou a formulação de políticas públicas pelos Estados aderentes.
1996	Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher	Mulheres	Conhecida como Convenção de Belém do Pará de 1994. Base de convencionalidade para políticas judiciais de enfrentamento à violência de gênero.
2001	Declaração e Programa de Ação de Durban	Raça	Documento político internacional adotado pela ONU, em 2001, que consolidou compromissos estatais de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e a formas correlatas de intolerância.
2001	Lei nº 10.257/2001	Raça	Regula a política urbana e a função social da cidade e da propriedade.

Fonte: Criado pela autora.

A Constituição de 1988 inaugura esse período por representar o primeiro instrumento normativo nacional a descrever, de forma mais abrangente, os princípios da igualdade, da dignidade, da não discriminação e do acesso à justiça para todas as pessoas. Embora essa periodização inaugure um reconhecimento simbólico de populações marginalizadas, ela também se inscreve em um período marcado pela incapacidade da região de desenvolver políticas autônomas e soberanas (Granato, 2021) e pelo abandono estatal de esforços macroestruturais de enfrentamento da pobreza (Fraser, 2011).

Por exemplo, a Lei nº 7.716 de 1989 (Tabela 2) e, depois, os compromissos internacionais assumidos pelo país criaram uma linguagem de direitos que reconhece a dignidade, amplia a proteção formal e abre espaço para a judicialização de conflitos antes tratados como assunto privado ou secundário. Todavia, o Estado no período é atravessado por reformas neoliberais, por perda de autonomia substantiva e por uma administração seletiva da ordem social (Granato, 2021). De acordo com Carneiro (2023), essa promessa constitucional de igualdade opera em uma sociedade estruturada pelo dispositivo de racialidade, no qual a branquitude segue como medida implícita de humanidade, proteção e normalidade. Isso significa que a universalidade da norma não elimina a hierarquia real que organiza quem será reconhecida como “vítima legítima”, quem terá acesso

efetivo à justiça e quem seguirá sendo tratada como corpo suspeito, descartável ou toleravelmente exposto à violência.

No campo dos marcos voltados à igualdade de gênero, a Declaração de Pequim e a Convenção de Belém do Pará contribuíram para atribuir maior centralidade à violência de gênero, ao inseri-la como responsabilidade estatal. Todavia, por se tratar de tratados internacionais, esses marcos também evidenciam como o Estado pode incorporar discursos progressistas sem alterar as estruturas de exclusão que organizam sua atuação (Granato, 2021). Já nos marcos de igualdade racial, a Lei nº 7.716/1989 e a Declaração de Durban oferecem reforços à promulgação do decreto do período anterior (Tabela 1). Todavia, como visto por Gonzalez (2020 [1988]), o mito da democracia racial mostra que o problema brasileiro nunca foi falta de convivência formal entre grupos, mas a produção contínua de uma ordem social em que a negritude é associada à subalternidade, ao controle e à morte.

2.3 Expansão e consolidação parcial de instrumentos de igualdade (2003 a 2015)

Ainda vinculado ao período do Estado neoliberal, o recorte histórico adotado corresponde a um momento de ampliação programática das políticas em relação ao período anterior, favorecido pelas condições então presentes na região, o que possibilitou um avanço, ainda que parcial, da agenda brasileira. Nesse contexto, emergem marcos normativos que ampliam a representação e se articulam a normas anteriores voltadas ao reconhecimento, abrindo espaço, ainda que de modo limitado, à participação dos grupos aqui estudados.

Tabela 3: Instrumentos jurídico-normativos do período de 2003 a 2015

ANO	NOME	EIXO TEMÁTICO	RESUMO
2003	Decreto nº 4.887/2003	Raça	Regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, demarcação e titulação de terras quilombolas.
2003	Lei nº 10.639/2003	Raça	Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para tornar obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira.
2006	Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)	Mulheres	Construção de lei federal de combate à violência contra as mulheres.
2006	Princípios de Yogyakarta	População LGBTQIAPN+	Conjunto de princípios internacionais sobre aplicação dos direitos humanos à orientação sexual e à identidade de gênero.

ANO	NOME	EIXO TEMÁTICO	RESUMO
2010	Lei nº 12.288/2010	Raça	Institui o Estatuto da Igualdade Racial, estabelecendo princípios, direitos e diretrizes para a promoção da igualdade em áreas como saúde, trabalho, educação, moradia e cultura.
2011	ADI ¹² 4.277/DF e ADPF ¹³ 132/RJ	População LGBTQIAPN+	Reconhecem a união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, com efeitos vinculantes.
2012	Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas)	Raça	Institui reserva de vagas em instituições federais de ensino superior.
2012	Lei nº 12.737/2012	Mulheres	A lei define crimes cibernéticos contra mulheres no Brasil.
2012	Lei nº 12.650/2012	Mulheres; crianças	Alterou os prazos de prescrição contra abusos sexuais contra crianças e adolescentes.
2013	Lei nº 12.845/2013	Mulheres	Estabelece atendimento emergencial pelo SUS a mulheres em situação de violência.
2014	Lei nº 12.990/2014	Raça	Reserva vagas para pessoas negras em concursos públicos federais.
2015	Agenda 2030	Mulheres	Agenda de desenvolvimento sustentável adotada pela Organização das Nações, que substituiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, contribuindo para a orientação de normas, políticas e práticas por instituições públicas e privadas no Brasil.
2015	Lei Complementar nº 150/2015 (PEC das domésticas)	Mulheres; raça	Regulamenta o trabalho doméstico no país, assegurando direitos como jornada semanal de 44 horas, FGTS, seguro-desemprego, 13º salário, férias e adicional noturno, além de exigir registro em carteira e vedar a contratação de menores de 18 anos.
2015	Lei nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio)	Mulheres	Altera o Código Penal e qualifica o feminicídio como homicídio praticado contra mulheres em razão de violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação de gênero.

Fonte: Criado pela autora.

Assim, dando preferência aos marcos de maior repercussão para cada população no período analisado, iniciamos pela proteção às mulheres, com destaque para a Lei nº 11.340/2006 (Tabela 3). Sua formulação vincula-se à responsabilização internacional do Brasil no Caso Maria da Penha, reconhecida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2001, após 15 anos de morosidade,

¹² Designa Ação Direta de Inconstitucionalidade.

¹³ Designa Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

omissão e resposta judicial inefetiva diante da violência doméstica no país, no caso da sobrevivente. O caso (Tabela 3) evidenciou, por meio de sua omissão, o dispositivo de gênero (Carneiro, 2023), a partir da prerrogativa de incapacidade estatal para assegurar a proteção da pessoa, mesmo o país tendo ratificado o compromisso com o tratado da CEDAW, como visto na seção anterior (Tabela 1). Nesse processo, a atuação dos movimentos feministas foi decisiva ao demandar justiça a instâncias internacionais e converter uma experiência historicamente tratada como privada em matéria de Direitos Humanos.

Nessa chave, Fraser (2011) reforça o movimento feito por demais movimentos feministas da segunda onda, por compreender que a disputa por direitos não se dá apenas no interior do Estado, mas também por meio da ampliação das escalas de reivindicação e legitimação política. Outra lei que se entende pertinente destacar neste bloco é a Lei Complementar nº 150/2015, conhecida como PEC das domésticas (Tabela 3), que, após cerca de quarenta anos de mobilização desde os primeiros marcos de reconhecimento jurídico da categoria, ampliou direitos trabalhistas e incidiu majoritariamente sobre mulheres negras. De acordo com Gonzalez (2020 [1981]), mulheres negras, historicamente situadas no entrecruzamento entre gênero, raça e classe, são superexploradas na divisão racial do trabalho. Esses marcadores operam de forma articulada e as inserem no mercado em condições precárias, frequentemente marcadas por intensa desproteção e, em muitos casos, por situações ainda presentes de análogos à escravidão¹⁴.

No campo de igualdade racial, a expansão do período evidencia que o Estado passou a incorporar, ainda que de modo parcial, reivindicações históricas do movimento negro ligadas sobretudo à educação (Rogero, 2024). Começando pela lei nº 10.639/2003 (Tabela 3) que, ao tornar obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, representou uma resposta tardia ao apagamento histórico da população negra nos processos de produção do conhecimento, enfrentando aquilo que Carneiro (2023) permite compreender como dimensão epistemicida do dispositivo de racialidade. Na mesma direção, a lei nº 12.711/2012 (Tabela 3) buscou intervir na exclusão racial no ensino superior, reconhecendo que a desigualdade de acesso à universidade decorre de uma trajetória estrutural e histórica do Brasil perante a população negra, longamente

¹⁴ Por exemplo, no contexto da pandemia, essa estrutura revelou sua permanência, não apenas porque a primeira morte por COVID-19 no Brasil foi de uma trabalhadora doméstica, mas também porque se multiplicaram denúncias de confinamento forçado e manutenção do trabalho em condições degradantes, o que expôs os limites concretos da efetividade jurídica dos direitos formalmente assegurados à categoria (Rebouças, 2023; Agência Senado, 2024).

denunciada pelos movimentos negros que, desde os anos 1990, já articulavam ações afirmativas como pauta nacional. Nesse ponto, Rogero (2024) demonstra que a primeira experiência legislativa de reserva de vagas no ensino brasileiro foi uma norma de 1968, que reservava metade das vagas em escolas técnicas e em cursos de agronomia e veterinária a pessoas candidatas vinculadas à agropecuária, favorecendo, na prática, muitas famílias que se beneficiaram do regime escravocrata no país. Já a lei nº 12.990/2014 (Tabela 3), ao reservar um percentual de vagas para pessoas negras em concursos públicos federais, busca, pela primeira vez, promover, para esse grupo estudado, um mecanismo de política de redistribuição, buscando a garantia, mesmo que ainda limitada, de pessoas negras no aparelho público do país, incidindo assim na sub-representação em espaços formais de poder, decisão e estabilidade.

Por fim, no campo da população LGBTQIAPN+, a ADI 4.277/DF e a ADPF 132/RJ constituem marcos relevantes ao reconhecerem, por meio da interpretação das cláusulas constitucionais de igualdade, dignidade e não discriminação, a união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar. Esse processo ocorreu em mesmo período de circulação dos Princípios de Yogyakarta que, embora não tenham natureza de tratado internacional, passaram a funcionar como importante referência interpretativa sobre direitos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero em diferentes regiões do mundo. Esse marco constitui um avanço no plano do reconhecimento, ao inserir no plano normativo outras bases de vínculo ligadas a instituições familiares, historicamente associadas a fins de propriedade, proteção do patrimônio e reprodução heterossexual (Fraser, 2004). Ao mesmo tempo, em diálogo com Carneiro (2023), esse marco também evidencia a seletividade da proteção estatal, já que o acesso dessa população ao campo dos direitos ocorreu de forma tardia em relação aos demais grupos estudados, judicializado e dependente da correção posterior de omissões históricas do sistema.

2.4 Reconfigurações, instabilidade e seletividade na proteção (2016 a 2025)

Nesta seção, busca-se, por fim, apresentar algumas normativas ainda em curso, situadas em um período histórico marcado por produção fragmentada, concentrada sobretudo em respostas judiciais, recomendações administrativas e ajustes pontuais em políticas já existentes. Por se tratar de processos recentes e ainda em desenvolvimento, as interpretações aqui apresentadas têm caráter parcial, em diálogo com análises já aprofundadas em outros capítulos desta coletânea.

Tabela 4: Instrumentos jurídico-normativos do período de 2016 a 2025

ANO	NOME	EIXO TEMÁTICO	RESUMO
2016	Nota Técnica nº 8/2016	População LGBTQIAPN+	Orienta a atuação do Ministério Público na proteção ao nome social e à não discriminação de pessoas travestis e transexuais.
2018	ADI 4.275/DF	População LGBTQIAPN+	Reconhece o direito de pessoas trans à alteração de prenome e gênero no registro civil sem exigência de cirurgia ou decisão judicial patologizante.
2018	Lei nº 13.718/2018	Mulheres	Tipifica os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, alterando o Código Penal Brasileiro.
2019	ADO ¹⁵ 26/DF e MI ¹⁶ 4.733/DF	População LGBTQIAPN+;	Reconhece a omissão legislativa e enquadra a LGBTfobia na Lei de Crimes Raciais (Lei nº 7.716/1989).
2020	ADIs 5.537, 5.580 e 6.038 e ADPFs 461, 465 e 600	População LGBTQIAPN+	Julgamentos do STF que afirmaram a inconstitucionalidade de normas que proibiam o debate de gênero e orientação sexual em políticas educacionais.
2021	Lei nº 14.149/2021	Mulheres	Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco a ser aplicado à mulher vítima de violência de gênero
2021	Lei nº 14.188/2021	Mulheres	Tipifica a violência psicológica contra a mulher e cria o programa Sinal Vermelho.
2021	Lei nº 14.132/2021 (Lei do <i>Stalking</i>).	Mulheres	Torna crime a perseguição que ameace a integridade física ou psicológica da vítima ou invada sua liberdade e privacidade.
2021	Lei nº 14.192/2021	Mulheres	Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra as mulheres durante as eleições e no exercício de direitos políticos e de funções públicas.
2022	Decreto nº 10.932/2022	Raça	Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância de 2013.
2022	Recomendação CNJ nº 128/2022	Mulheres	Recomenda a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero em todo o Poder Judiciário.
2023	Lei nº 14.542/2023	Mulheres	Dispõe sobre a prioridade no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar pelo Sistema Nacional de Emprego.
2024	Resolução CNJ nº 582/2024	População LGBTQIAPN+	Institui o Fórum Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ e formaliza o Formulário de Registro de Ocorrência Geral de Emergência e Risco Iminente às Pessoas LGBTQIA+ no âmbito do Poder Judiciário.

¹⁵ Designa a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

¹⁶ Designa o Mandado de Injunção.

ANO	NOME	EIXO TEMÁTICO	RESUMO
2024	Resolução CNJ nº 598/2024	Raça	Estabelece as diretrizes para a adoção de perspectiva racial nos julgamentos em todo o Poder Judiciário.
2024	Lei nº 14.986/2024	Mulheres	Altera a LDB, para incluir a obrigatoriedade de abordagens das experiências e perspectivas femininas nos currículos do ensino fundamental e médio.
2025	MI 7.452/DF	Mulheres; população LGBTQIAPN+	Reconhece a aplicabilidade da Lei Maria da Penha a casais homoafetivos masculinos, travestis e mulheres transexuais.
2025	Lei nº 15.214/2025	Mulheres	Cria o Selo Cidade Mulher, a ser conferido aos municípios que se destacarem na efetividade de políticas públicas específicas para o bem-estar das mulheres.
2025	Decreto nº 12.636/2025	Mulheres; crianças	Regulamenta a Lei nº 14.717/2023, que institui pensão aos filhos e dependentes, menores de 18 anos, órfãos em razão de feminicídio.

Fonte: Criado pela autora.

No eixo das mulheres, permanece um maior número de marcos legais em comparação aos demais grupos (Tabela 4). O conjunto de leis, somadas à Recomendação do CNJ nº 128/2022 e ao Decreto nº 12.636/2025, indicam um esforço normativo voltado à ampliação dos mecanismos de proteção, prevenção, julgamento e reparação diante de casos de violência de gênero. Todavia, esses mecanismos nos indicam também compreender respostas ao paradigma neoliberal extremado do período, respondendo prioritariamente aos efeitos mais visíveis da desigualdade de gênero. Ainda cabe destacar duas leis que, embora recentes, apresentam potencial de incidência no longo prazo. A Lei nº 14.986/2024 inclui, de modo semelhante ao que já ocorreu na pauta racial, a obrigatoriedade de abordagens fundamentadas nas experiências e nas perspectivas femininas nos conteúdos curriculares do ensino fundamental e médio. Esse ponto, caso efetivamente implementado, poderá produzir, a médio e longo prazo, correções mais profundas em pautas e reproduções sociais que ainda permanecem invisíveis no plano das políticas públicas. Já a Lei nº 15.214/2025 se apresenta como um mecanismo de incentivo à formulação e à implementação de políticas públicas voltadas à promoção do bem-estar das mulheres para além da esfera federal, que pode, nesse sentido, favorecer a construção de políticas menos marcadas por uma baixa operacionalidade.

No campo da igualdade racial, o período analisado revela maior dependência de instrumentos internacionais e de respostas formuladas no âmbito do sistema

de justiça. O Decreto nº 10.932/2022 promulgou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância quase uma década após sua adoção no plano interamericano. Já a Resolução CNJ nº 598/2024, ao estabelecer diretrizes para a incorporação da perspectiva racial nos julgamentos, expressa avanço importante na formalização de mecanismos de reconhecimento e representação desse grupo. Por fim, no eixo da população LGBTQIAPN+, o período demonstra de forma ainda mais nítida o caráter judicializado e administrativamente dependente da proteção estatal. A respeito desse ponto, ele entra em diálogo com o já descrito da pauta de mulheres, reforçando mecanismos de proteção de menor peso em resposta aos construídos formalmente de punição a populações historicamente marginalizadas (Granato, 2021). Em diálogo com Gonzalez (2020 [1981; 1988]) e Carneiro (2023), esse percurso mostra que, nos campos racial e de gênero, a incorporação estatal das agendas de igualdade segue seletiva e tardia, sem enfrentar de forma proporcional as estruturas históricas que sustentam a marginalização dessas populações no país.

Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi analisar o percurso das principais políticas de igualdade racial e de gênero no Brasil entre os anos de 1988 e 2025, buscando compreender em que medida a institucionalização dessas agendas evidencia os limites estruturais do Estado brasileiro na produção de justiça social. À luz do referencial mobilizado, o principal resultado indica que a ampliação desses marcos produziu avanços importantes no plano do reconhecimento e, em menor medida, no plano da representação. Todavia, eles não alteraram de forma equivalente os padrões históricos de exclusão, seletividade e precarização que atingem as populações estudadas. Esse achado torna-se mais nítido quando se observa que, diferentemente de agendas mais vinculadas à economia, as políticas examinadas dependeram da pressão contínua de grupos historicamente marginalizados, que por vezes acionaram instâncias internacionais para converter demandas sociais nacionais em marcos jurídico-normativos.

Nessa direção, duas políticas centrais do período, a Lei Maria da Penha e a regulamentação do trabalho doméstico, evidenciam que conquistas institucionais dessa natureza decorreram de intensa mobilização e pressão política. Ao mesmo tempo, revelam concomitantemente os limites da proteção estatal e os dispositivos de biopoder que atravessam sua atuação. No caso da Lei Maria da Penha, isso se torna ainda mais visível em sua ampliação recente, também impulsionada por

pressão social, para alcançar mulheres trans e pessoas não binárias socialmente lidas como mulheres em situação de violência doméstica, decorrendo do avanço contínuo de casos de violência de gênero no país. Ainda assim, mesmo quando se observam avanços nessas leis, incluindo também a Lei de Cotas no Ensino Superior, permanece restrita a capacidade dessas medidas de promover redistribuição material em nível compatível com a magnitude das desigualdades que pretendem enfrentar no país.

Os resultados também permitem sustentar que a incorporação estatal dessas agendas ocorreu de forma desigual, tardia e, em muitos casos, como reconhecimento de fachada, sem deslocar os fundamentos que organizam a cidadania e o reconhecimento desses grupos. Nesse ponto, o presente trabalho contribui em duas frentes. A primeira é empírica, ao reunir e sistematizar um conjunto de marcos jurídico-normativos ainda pouco organizados de modo integrado, o que já expressa a fragilidade das políticas analisadas em seu caráter temporal, ligadas aos governos. A segunda é teórica, ao produzir uma possibilidade de diálogo entre autoras que seguem pouco associadas aos debates materialistas sobre Estado e dependência. A leitura conjunta permitiu demonstrar que o Estado neoliberal brasileiro, não apenas tem se reapropriado de pautas feministas (Fraser, 2011), mas também de pautas raciais (Gonzalez, 2020 [1988]), esvaziando parte de seu potencial de transformação quando trabalhadas de maneira pontual e não interdependente no que diz respeito aos pilares de redistribuição material, reconhecimento simbólico e representação política.

Quanto às limitações, este estudo não pretendeu esgotar cada um dos exemplos de marcos normativos nem oferecer o mesmo grau de aprofundamento para todas as categorias analisadas. Por exemplo, os marcos jurídico-normativos relativos ao direito de propriedade e à ampliação da compreensão da violência demandam maior aprofundamento, mas não puderam ser desenvolvidos de forma mais abrangente nos limites deste capítulo. Além disso, os marcos legais posteriores a 2016 ainda exigem uma leitura cautelosa, por se inserem em um período recente e instável, o que torna parte das análises apresentadas ainda parciais. Por essa razão, pesquisas futuras podem explorar com maior detalhamento aspectos como implementação, financiamento, capacidade institucional e efeitos concretos dessas leis no campo da justiça social. Reforça-se, também, o promissor diálogo entre Lélia Gonzalez e Sueli Carneiro e correntes materialistas que estudam o fenômeno do Estado, uma vez que essa aproximação ainda permanece pouco desenvolvida no campo.

Por fim, o presente capítulo buscou não apenas examinar marcos legais, mas também construir, a partir da literatura de base (Granato, 2021), uma

compreensão situada sobre os limites da igualdade no Brasil, recuperando autoras ainda pouco integradas a tradições acadêmicas marcadas pelo passado colonial, periférico, patriarcal e racista da região. Nesse sentido, espera-se que este primeiro movimento de sistematização e articulação teórica possa vir a possibilitar, no futuro, retomadas mais amplas e análises históricas e políticas mais precisas dos temas aqui propostos.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Dona Zica, 92 anos:** da infância como doméstica à liderança sindical. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-06/dona-zica-92-anos-da-infancia-como-domestica-lideranca-sindical>

AGÊNCIA SENADO. **Trabalho doméstico escravizado é realidade ampla e invisível, alertam debatedores.** Brasília: Senado Notícias, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/06/trabalho-domestico-escravizado-e-realidade-ampla-e-invisivel-alertam-debatedores>

AGUIAR, B. S. **Política externa mexicana:** Há espaço para o paradigma feminista na gestão da agenda migratória com os EUA? São Paulo: NUPRI-USP, 2020. (Working Paper).

CARNEIRO, S. **Dispositivo de racialidade.** A construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

COUTO, B. R.; RIZZOTTI, M. L. Estado brasileiro, direitos constitucionais e os desafios da proteção social no Século XXI. In: CONSERVA, M. S. (org.). **Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa.** João Pessoa: Editora do CCTA. p. 107-124, 2016.

DEL PRIORE, M. **Sobreviventes e guerreiras:** uma breve história da mulher no Brasil de 1500 a 2000. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2020.

DIEHL, R. C.; PORTO, R. T. C. Estado latino-americano: contradições nos sistemas de proteção social. **Revista Faculdade de Direito**, Goiânia, v. 44, p. 1-29, 2020.

DOS SANTOS, T. A estrutura da dependência. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 1, n. 30, p. 5-18, 2011.

FILGUEIRA, F. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In: CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F., MARTÍNEZ, R., ROSSEL, C. (ed.). **Instrumentos de protección social:** caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago: CEPAL, 2015.

FRASER, N. Justice sociale, redistribution et reconnaissance. **Revue du MAUSS**, Paris, v. 23, n. 1, p. 152-164, 2004.

FRASER, N. Féminisme, capitalisme et ruses de l'histoire. **Cahier du Genre**, Paris, v. 1, n. 50, 2011.

GONZALEZ, L. E a trabalhadora negra, cumé que fica? In: RIOS, F.; LIMA, M. (org.). **Por um feminismo afro-latino-americano.** São Paulo: Zahar, 2020 [1981]. p. 217-219.

GONZALEZ, L. O racismo no Brasil é profundamente disfarçado. In: RIOS, F.; LIMA, M. (org.). **Por um feminismo afro-latino-americano.** São Paulo: Zahar, 2020 [1984]. p. 302-305.

GONZALEZ, L. Por um feminismo afro-latino-americano. *In*: RIOS, F.; LIMA, M. (org.). **Por um feminismo afro-latino-americano**. São Paulo: Zahar, 2020 [1988]. p. 139-150.

GRANATO, L. **O Estado latino-americano**: teoria e história. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

LUGONES, M. Heterosexualism and the colonial/modern gender system. **Hypatia**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 186-209, 2007.

MARTÍNEZ, J. F.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. Regímenes de bienestar en América Latina: Tensiones entre universalización y segmentación. *In*: DEL PINO, E; RUBIO, M. J. (ed.). **Los Estados de bienestar en la encrucijada**: políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: Tecnos, 2016. p. 200-218.

MEDEIROS, L. B.; GRANATO, L. Notas para uma compreensão ampliada do conceito de ideologia dominante. **Princípios**, São Paulo, v. 40, n. 161, p. 114-139, 2021.

MOURA, C. Escravismo, colonialismo, imperialismo e racismo. **Afro-Ásia**, Salvador, n. 14, p. 124-137, 1983.

QUIJANO, A. Colonialidad y modernidad/racionalidad. **Perú Indígena**, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-20, 1992.

RABELLO DE LIMA, G.; VÁSQUEZ, C. O gênero nos modelos de política externa feminista implementados de 2014 a 2022. **Revista Gênero**, Niterói, v. 2, n. 25, p.124-150, 2025.

RAMOS, P. C. **Gramática negra contra a violência de Estado**: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018). São Paulo: Editora Elefante, 2024.

REBOUÇAS, C. “A ‘Casa-Grande’ não abre mão”. O trabalho doméstico remunerado durante a pandemia no Brasil. **Revista Áskesis**, São Carlos, v. 12, n. 2, p. 84-107, 2023.

RIOS, F.; KLEIN, S. Lélia Gonzalez, uma teórica crítica do social. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 37, n. 3, p. 809-833, 2022.

ROGERO, T. **Projeto Querino**: um olhar afrocentrado sobre a história do Brasil. São Paulo: Fósforo, 2024.

SHIOTA, R. **Espectros do Brasil**: teoria crítica e pensamento político-social. Marília: Lutas Anticapital; Práxis Literária, 2025.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: HISTÓRIA E DILEMAS ATUAIS

Daniel Daltoé Emmanuel

Introdução

Ao falarmos da previdência social no Brasil, é comum nos depararmos com a noção de que todas as reformas e mudanças estruturais ocorridas ao longo do tempo são fruto de uma constante evolução e aprimoramento, que buscam corrigir distorções do sistema previdenciário para atender às necessidades sociais, em constante transformação. Porém, ao examinarmos o percurso histórico do sistema previdenciário brasileiro, podemos observar que, longe do pretensão evolucionismo sugerido por essas análises, se trata de um processo complexo, marcado por avanços e retrocessos, rupturas e continuidades, disputas e atritos que, não poucas vezes, parece colocar o sistema previdenciário, tal como ele é conformado, em contradição com a sua finalidade social, que é garantir proteção e subsistência às pessoas idosas ou incapacitadas para o trabalho.

O descompasso na previdência social brasileira remonta à sua origem e às transformações ocorridas em cada período histórico. Sem dúvida, a criação e expansão do sistema previdenciário no Brasil resultaram das reivindicações e lutas dos trabalhadores e dos setores populares por melhores condições de trabalho e de vida. No entanto, ao serem incorporadas e institucionalizadas pelo Estado, essas demandas foram apropriadas e ressignificadas, transformando-se em instrumentos de controle social e de legitimação dos regimes políticos de cada época e do próprio sistema de dominação capitalista. Além disso, a estrutura criada para gerir o sistema previdenciário se tornou palco de disputas políticas entre representantes de frações das classes dominantes de setores da burocracia estatal,

enquanto o enorme fundo público formado pelas contribuições previdenciárias passou a ser objeto de disputa para financiar outras áreas, que vão desde o desenvolvimento nacional até a garantia de pagamento da dívida pública.

Todos esses dilemas não afastam a importância da política previdenciária para milhões de pessoas. Conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social (Brasil, 2024), em 2024 havia mais de 33 milhões de benefícios previdenciários urbanos e rurais mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Desses, quase 23 milhões são aposentadorias, representando 70% do total de benefícios pagos. No mesmo período, conforme levantamento feito pela Câmara dos Deputados, o dispêndio com o custeio da previdência social superou os R\$ 900 bilhões, equivalente a 30% do orçamento efetivo da União – descontados os valores destinados ao pagamento da dívida pública – e 8% do PIB brasileiro no período. A dimensão desses números reforça a importância da previdência social não apenas para a efetivação de direitos sociais para os indivíduos, mas também para o próprio desenvolvimento nacional e das regiões do país, visto que os benefícios pagos pelo INSS superam o repasse do Fundo de Participação dos Municípios em cerca de 70% dos municípios brasileiros, conforme números de 2010, sendo um elemento fundamental para impulsionar o mercado interno (França, 2024).

Este capítulo faz uma reconstituição do percurso histórico da previdência social no Brasil, desde a sua fundação até o presente, procurando ressaltar as características e contradições que marcaram a política previdenciária em cada período, bem como os atuais debates e dilemas. O pano de fundo desta análise é a própria evolução do Estado brasileiro que, semelhante aos seus homólogos na América Latina, entre as décadas de 1930 a 1980 se balizou pelo projeto desenvolvimentista voltado à industrialização e modernização do país, e que, a partir da década de 1990, passou a se orientar pelo modelo neoliberal, caracterizado pela abertura comercial, financeirização e desmantelamento do aparelho desenvolvimentista (Granato, 2021). Neste contexto, a previdência social será examinada tanto como um direito social, quanto como um instrumento organizado e mobilizado pelo Estado para impulsionar o desenvolvimento, conforme o modelo vigente em cada época, e viabilizar o controle social.

Além desta introdução e das considerações finais, este texto foi organizado em seis partes. A primeira trata dos primeiros instrumentos de proteção social e da Lei Eloy Chaves, considerada o marco fundacional da previdência social no Brasil. Na segunda, analisamos o sistema dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, durante a Era Vargas. Na terceira, retomamos o processo de unificação do sistema previdenciário brasileiro, durante a Ditadura Militar. Na quarta parte,

abordaremos as transformações trazidas pela Constituição de 1988 e a ideia de seguridade social. Na quinta, debruçamo-nos sobre as reformas neoliberais da previdência, a partir da década de 1990. Por fim, na sexta parte, tratamos de alguns debates e dilemas da previdência social na atualidade.

1 Os primeiros sistemas de proteção social e a Lei Eloy Chaves

Antes mesmo da Lei Eloy Chaves, considerada o marco fundador da previdência social no Brasil, podemos identificar alguns mecanismos de proteção social, que podem ser classificados em três vertentes: a) As caixas de assistência organizadas pelo Estado que, desde 1835, com a criação do Montepio Geral de Economia dos Funcionários do Estado (Mongeral), passou a oferecer benefícios destinados à proteção à velhice e doença para servidores públicos civis e militares (Silva; Costa, 2016); b) as iniciativas de caráter assistencial, como as sociedades de socorro mútuo e os círculos operários, e ações de caridade promovidas ou apoiadas pela Igreja Católica, em conformidade com a sua Doutrina Social; e c) As chamadas “caixas beneficentes” que, a partir do início do século XX, começaram a ser criadas por algumas companhias como resultado da pressão das categorias mais organizadas de trabalhadores (Malloy, 1986).

A proliferação desses mecanismos embrionários de previdência, constituídos de forma descentralizada, correspondeu ao processo de desenvolvimento e modernização do país e do acirramento das contradições sociais desde o final do século XIX. Este processo deu origem a uma incipiente classe trabalhadora urbana, cada vez mais concentrada nos locais de trabalho, que potencializou a organização e deflagração de lutas relacionadas principalmente contra os baixos salários, as extensas jornadas e péssimas condições de trabalho, a carestia de alimentos e preocupações com sustento das famílias no caso de doença e velhice, que figuravam como as principais contradições decorrentes do avanço das relações sociais de produção capitalista. A própria descentralização dos mecanismos de proteção social que surgiram neste período reflete o desenvolvimento desigual no capitalismo brasileiro, localizado em algumas regiões do país e centrado em algumas atividades econômicas (Malloy, 1986).

É também neste período que os sindicatos de trabalhadores emergem como um dos relevantes atores políticos nos principais centros urbanos do país, ainda que divididos em duas grandes vertentes: a) a conciliadora, ideologicamente ligada ao trabalhismo, ao socialismo reformista e à Doutrina Social da Igreja, que defendia e praticava um sindicalismo de conciliação de classes, de

caráter assistencialista, através do mutualismo e da administração das caixas beneficentes; e b) a radical, em um primeiro momento majoritariamente vinculada ao anarquismo e, posteriormente, ao comunismo, que se opunha frontalmente ao sindicalismo conciliatório e assistencialista e propunha a luta política e a transformação do sistema socioeconômico como forma de superar as contradições do modo de produção capitalista e resolver os problemas da classe trabalhadora (Malloy, 1986; Mattos, 2009).

À medida que a instabilidade política se intensificava, animada pela crise econômica provocada pela Primeira Guerra Mundial e por questões internas, o acirramento entre frações da burguesia – que se expressava nas disputas em torno do federalismo e do constitucionalismo que punha em risco a própria unidade nacional, e na dos jovens oficiais em 1922, que veio a culminar no tenentismo – a chamada “questão social” ganhou grande relevância. Isso se deve ao aumento das greves das principais categorias de trabalhadores nos mais importantes centros urbanos do país, que vinham se intensificando desde o início da década de 1910 e chegaram ao ápice nas greves gerais de 1917 e 1919, o que ajudou a aprofundar a crise da República Velha. Frente a este cenário, o governo Bernardes adotou uma política que combinava a incorporação controlada de algumas demandas da classe trabalhadora, a cooptação das lideranças sindicais mais conciliadoras e a repressão dos setores mais radicais (Malloy, 1986).

Este contexto de crise e ebulição social é importante para compreendermos as razões da aprovação da Lei Eloy Chaves, em 1923, que viria a ser conhecida como o marco fundador da Previdência Social no Brasil. Esta lei instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para cada companhia ferroviária, cuja administração seria feita por representantes indicados pelos empregadores e eleitos pelos trabalhadores, e coordenadas centralmente pelo Conselho do Trabalho. Nos anos seguintes, este sistema se estendeu às categorias dos estivadores e marítimos, então as categorias de trabalhadores mais organizadas e com maior poder de pressão política. As CAPs tinham caráter essencialmente assistencialista, repetindo a forma de mutualidades privadas do período anterior, porém agora coordenadas centralmente pelo Estado (Malloy, 1986).

Os objetivos da Lei Eloy Chaves consistiram: a) no reconhecimento controlado das demandas sociais, em resposta à chamada “questão social”; b) na cooptação dos setores conciliadores do movimento sindical através da administração das CAPs e de um diálogo privilegiado com o governo e com a patronal, ao mesmo tempo em que se mantinha o isolamento e repressão aos setores mais radicais, que poderiam trazer um risco ao regime; e c) na centralização das políticas de conciliação

social pelo Estado, superando o período das iniciativas fragmentadas predominantes até então. Esta estratégia, que estava em consonância com as recomendações do Tratado de Versalhes e da Organização Internacional do Trabalho para evitar a repetição de casos como a Revolução Russa, visava controlar as pressões sociais e políticas que se avolumavam contra a República Velha (Malloy, 1986).

O nascimento da previdência social no Brasil foi, portanto, impulsionado pela luta da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho e de vida frente às mazelas provocadas pelo desenvolvimento do capitalismo. Por outro lado, se em um primeiro momento o Estado assumiu a postura de repressão das lutas sociais que chocavam contra os interesses da burguesia, mais tarde a organização e fortalecimento da classe trabalhadora obrigou o Estado a incorporar, ainda que de forma controlada e limitada às categorias com maior peso político, algumas políticas de proteção social. Porém, neste processo, as reivindicações populares foram sendo remodeladas e ressignificadas, a fim de se tornarem um mecanismo de controle social buscando fortalecer o poder político e preservar o regime.

2 Era Vargas e o sistema dos IAPs

Em que pese todas as tentativas de controlar as contradições e os conflitos sociais, a crise econômica e política se agravou em razão da maior instabilidade internacional e de acirramento dos conflitos entre frações da burguesia brasileira. Neste contexto, a República Velha foi posta abaixo pela Revolução de 1930, que deslocou as oligarquias cafeeiras de sua posição hegemônica e abriu espaço para um novo bloco no poder, liderado por frações modernizantes da burguesia, setores mais jovens das forças armadas, classe média urbana e setores oligárquicos que tinham posição secundária no período anterior, representados por Getúlio Vargas. Este movimento desencadeou um processo de adaptação das funções do Estado brasileiro que, a partir de um processo de desenvolvimento nacional baseado na industrialização e substituição de importações e de outras medidas que visavam à ampliação e ao fortalecimento das relações sociais de produção tipicamente capitalistas no país, assumiu a forma desenvolvimentista (Granato, 2021). Neste contexto, a política de previdência, juntamente com a legislação trabalhista e outras políticas sociais implementadas na Era Vargas, se tornou instrumento da estratégia de desenvolvimento capitalista.

A reestruturação do Sistema Previdenciário esteve entre as primeiras medidas adotadas pelo governo Vargas. Partindo dos mesmos princípios estabelecidos pela Lei Eloy Chaves, a política de previdência passou a ser organizada através

dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) para cada uma das principais categorias da época, que passaram a ter uma gestão tripartite por representantes das empresas, dos trabalhadores e do governo, e cuja coordenação foi centralizada no recém-criado Ministério do Trabalho (Malloy, 1986). Assim, o sistema de previdência foi ampliado e passou a contemplar os marítimos (IAPM), em 1933; comerciários (IAPC), em 1934; bancários (IAPB), em 1934; industriários (IAPI) em 1936; servidores do estado (IPASE), em 1938; e estivadores e transportadores de carga (IAPTEC), em 1938 (Brasil, Ministério da Previdência Social, 2023).

Embora a ampliação da proteção previdenciária fosse uma das principais reivindicações do movimento dos trabalhadores, que inclusive se intensificou no período final da República Velha, a reestruturação do sistema previdenciário promovida pelo governo Vargas procurava atender aos interesses do regime. Assim, a exemplo do que já se buscava com a Lei Eloy Chaves, além de incorporar, de forma controlada, as demandas sociais, a reestruturação buscava aprimorar o processo de cooptação dos setores conciliadores do movimento sindical – elevados à condição de sindicatos oficiais – através da administração dos IAPs, e isolar – e, posteriormente, reprimir abertamente – os setores mais radicalizados (Mattos, 2009). Além disso, a adoção da gestão tripartite dos institutos e a coordenação centralizada no Ministério do Trabalho destinava-se a trazer o conflito social para o interior do Estado, que passou a esboçar uma ideologia baseada na ideia de conciliação de classes e da importância da proteção social e da legislação trabalhista como parte da promoção do desenvolvimento econômico capitalista coordenado por um Estado forte (Malloy, 1986).

Além das funções relacionadas ao controle social e legitimação do poder político, podemos ainda citar outros aspectos nos quais o sistema de previdência contribuiu para os objetivos modernizantes do Estado, a partir de 1930: a) a existência de uma legislação federal, a estrutura nacional dos IAPs e a coordenação centralizada pelo Ministério do Trabalho, que também centralizava a organização nacional do sistema sindical e trabalhista, ajudou a garantir a integração nacional e o fortalecimento do poder central em face das oligarquias regionais; b) ao lado da legislação trabalhista, contribuiu para fomentar a ampliação e aprimoramento das relações de produção tipicamente capitalistas, baseadas na livre venda da força de trabalho; e c) os fundos de previdência se tornaram mecanismos de concentração de capital geridos pelo Estado para financiar o processo de modernização e industrialização através do investimento em empresas e grandes obras públicas, como, por exemplo, a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, da Companhia Nacional de Álcalis,

da Fábrica Nacional de Motores, além de diversas políticas habitacionais custeadas com recursos dos IAPs (Abreu, 2016; Batich, 2004).

O sistema dos IAPs significou um grande passo na consolidação do sistema previdenciário como mecanismo de controle social e legitimação do poder do Estado. O aspecto importante neste sentido foi, sem dúvida, a emergência de uma ideologia de Estado calcada na conciliação de classes, que veio a se tornar o principal mecanismo de legitimação do poder e produção de consenso no processo de exploração capitalista, e que se faz sentir até os dias de hoje nas relações sociais e políticas. Além disso, a instrumentalização do sistema previdenciário para outras finalidades – como o financiamento do desenvolvimento nacional e mecanismo de participação e decisão da política de Estado pelas empresas e burocracias sindicais –, embora tenha contribuído para a consolidação do regime, acabou por produzir contradições que vieram à tona no breve período democrático que se seguiu ao Estado Novo.

O agravamento das tensões internacionais no contexto da Segunda Guerra Mundial provocou uma agudização dos problemas econômicos no Brasil, tais como inflação, escassez, dificuldades para importação e exportação de produtos e descompasso no processo de produção. Este cenário funcionou como catalisador das contradições e atritos entre frações da burguesia, em especial em relação aos rumos do processo de desenvolvimento e modernização do país, e se estendeu a outros setores, como a burocracia civil e militar do Estado, desencadeando uma crise de legitimidade ao Estado Novo. Após a fracassada manobra de Getúlio Vargas para se manter no poder, o regime autoritário chegou ao fim, dando início a um período de democracia instável, marcado pelo acirramento dos embates entre classes e frações da classe dominante.

O acirramento das contradições também se expressou no sistema previdenciário, que vinha apresentando risco cada vez maior de insolvência em razão de o Estado raramente repassar a sua contribuição para custeio dos fundos, do redirecionamento dos recursos para financiar o processo de desenvolvimento, do aumento no pagamento de benefícios e da redução da base de arrecadação em decorrência das dificuldades econômicas (Abreu, 2016; Oliveira; Beltrão; David, 1999). Além disso, os IAPs haviam se tornado um espaço intermediário de poder e de intervenção junto ao Estado e os atritos entre a burocracia sindical, majoritariamente ligada a Vargas, e a tecnocracia – formada majoritariamente pelas classes médias, que dirigiam e administravam os IAPs –, se tornavam cada vez mais agudos. Por fim, o próprio sistema se tornou fonte de desigualdades, visto que as categorias mais bem localizadas economicamente tinham melhor arrecadação e

benefícios maiores, enquanto uma grande quantidade de outras categorias, que emergiram ou ganharam importância em razão do processo de desenvolvimento econômico, não estavam abrangidas pelo sistema (Malloy, 1986).

Algumas ideias reformadoras para contornar estas contradições já se esboçavam no período final do Estado Novo. O período democrático deu novo ímpeto a essas iniciativas, encabeçadas principalmente pela tecnocracia dos IAPs. Entre as propostas que ganharam debate público estavam a unificação do sistema previdenciário, a ampliação a fim de abarcar outras categorias e a socialização, através da migração para um regime de repartição simples. A ideia era aprimorar a eficiência do sistema previdenciário e recompor a capacidade financeira dos fundos através da ampliação da base de custeio e da utilização das contribuições correntes para pagamento dos benefícios. Contudo, a unificação e ampliação do sistema enfrentou forte oposição dos sindicatos das principais categorias, já que isso significava diluir a sua influência e o seu peso político, enquanto a socialização contrariou os interesses das companhias de seguro (Malloy, 1986).

O fim do regime autoritário e o agravamento das condições sociais e econômicas foi terreno fértil para o retorno dos movimentos sociais e dos trabalhadores ao cenário político. As bases ideológicas, calçadas na conciliação de classes, que haviam sido assimiladas pelo Estado no período anterior, já se mostravam incapazes de conter a insatisfação popular, o que redundou em uma nova onda repressiva contra o movimento sindical, que buscava melhorias frente à piora das condições de vida (Mattos, 2009). Nestes movimentos, as reivindicações relacionadas ao aumento e melhoria dos benefícios oferecidos e a ideia de ampliação do sistema previdenciário ganhou grande aceitação, em especial nas categorias que não estavam contempladas pela sistemática dos IAPs.

Ao longo da década de 1950, a questão previdenciária se tornou um dos principais temas do debate público, que veio a culminar na aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960. O projeto, que inicialmente pretendia contemplar as principais propostas reformadoras, acabou sendo bastante limitado frente à instabilidade política que se havia instalado no país e as tentativas de conciliar os diversos interesses. Neste contexto, a burocracia sindical das principais categorias obteve sucesso nas suas reivindicações de ampliação de benefícios para a sua base, ao mesmo tempo em que impediu a unificação e ampliação do sistema previdenciário; já as companhias de seguro travaram a adoção do modelo de repartição. Assim, ao invés de amenizar os problemas do sistema previdenciário, a aprovação da LOPS, sem mudanças mais estruturais e com ampliação dos benefícios, agravou o risco de insolvência do sistema (Malloy, 1986).

As disputas travadas em torno do sistema previdenciário durante este período nos mostraram que a institucionalização da reivindicação dos trabalhadores relacionadas à proteção social resultou na internalização de demandas e das disputas sociais no aparelho do Estado. Porém, a intensificação destas pressões durante o breve período democrático que antecedeu ao golpe militar se tornou um vetor de agudização das contradições do próprio Estado. As contradições e os atritos relacionados ao sistema de previdência resumem o processo político geral do Brasil na época. A ideologia de conciliação de classes se mostrava cada vez mais incapaz de conter a insatisfação popular em face à piora das condições de vida, e as frações da burguesia desenvolviam embates cada vez mais violentos em torno do modelo de desenvolvimento do país. O Estado se mostra incapaz de articular as várias posições em disputa, resultando em uma crise estrutural e na emergência de tendências autoritárias.

3 O Regime Militar e a unificação do sistema previdenciário

O golpe militar de abril de 1964 marcou a derrota da estratégia de desenvolvimentismo relativamente autônomo e o início de uma nova fase, hegemônica pelas frações da burguesia associadas ao capital monopolista internacional, na qual o Estado assumiu um papel preponderante de articulador das relações internacionais e indutor e organizador das condições de reprodução econômicas. Esse papel incluía a garantia de ordem interna, em consonância com a doutrina de Segurança Nacional promovida pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, desenvolvendo-se o que Fernando Henrique Cardoso (1977) chamou de Estado burocrático-autoritário.

A estabilização política sob o regime militar possibilitou a implementação das reformas que vinham sendo propostas pela tecnocracia que administrava os IAPs. Em 1966, o sistema previdenciário foi unificado sob a gestão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Posteriormente, em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), no âmbito do Ministério do Trabalho, Previdência e Assistência Social, que congregava, além do INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a central de medicamentos, que se constituiu no primeiro mecanismo unificado de política social no Brasil. Além disso,

foi adotado o regime de repartição e ampliada a cobertura do sistema de trabalhadores rurais, em 1969, e aos trabalhadores autônomos e empregados domésticos, em 1973 (Abreu, 2016; Batich, 2004; Brasil, 2023; Silva; Costa, 2016).

Esta reorganização do sistema previdenciário, que possibilitou um maior controle do fundo e um aumento da base de custeio, combinado com o aumento da arrecadação durante o período do “milagre econômico”, possibilitou o saneamento dos principais problemas financeiros. Assim, além de viabilizar a ampliação, a oferta de serviços através do sistema previdenciário, que abrangia também as políticas de saúde e assistência social, permitiu ao regime militar continuar utilizando os recursos arrecadados para a previdência, juntamente com outros mecanismos sociais criados na época, como o FGTS e o PIS, para financiar obras de desenvolvimento, a exemplo da Ponte Rio-Niterói, da Hidroelétrica de Itaipú, da rodovia transamazônica e das usinas nucleares de Angra dos Reis, construídas com recursos do fundo previdenciário (Abreu, 2016; Batich, 2004).

Outro aspecto a ser considerado é que a unificação do sistema previdenciário possibilitou o expurgo dos sindicatos de trabalhadores dos seus mecanismos de gestão. Em seu lugar foi instalada uma administração puramente tecnocrática e “apolítica”, mais condizente com os objetivos do regime militar. Isso indica uma diferença qualitativa na forma como o Estado burocrático-autoritário constituiu os mecanismos de controle social em relação ao Estado Novo: “Enquanto o regime Vargas tentava criar um sistema autoritário baseado na inclusão controlada de grupos-chave, tais como o trabalho organizado, o regime militar buscava a exclusão controlada destes mesmos grupos” (Malloy, 1986, p. 131). Consoante com esse objetivo, após a fase de consolidação do regime autoritário, na qual primou a repressão e perseguição dos dirigentes sindicais e intervenção nos sindicatos, seguiu-se um período de transição para um novo modelo sindical, de viés assistencialista e mais afinado com a ideologia do Estado, que pregava o desenvolvimento econômico para posterior repartição (Mattos, 2009).

O afastamento dos sindicatos de trabalhadores da gestão do sistema previdenciário fez parte de um processo mais geral, de redução da permeabilidade do Estado às demandas populares e aumento da sua autonomia relativa em relação à sociedade, característica do Estado burocrático-militar. Além disso, o saneamento das distorções financeiras do fundo previdenciário deu ao regime militar um poderoso instrumento que contribuiu para o fortalecimento da função empresarial do Estado, conforme as novas diretrizes de desenvolvimento associado, que se consolidaram no país naquele período. Assim, ao mesmo tempo em que proporcionou uma melhora na satisfação das necessidades dos trabalhadores através

da ampliação dos serviços e da cobertura do sistema previdenciário, o regime militar promoveu uma ressignificação e rearticulação da forma como essa política estava organizada, conforme as necessidades de manutenção e legitimação do poder do Estado naquela época. Os mecanismos de participação social no Estado e o controle do fundo previdenciário voltarão a ser objeto de disputas a partir da Constituição de 1988 e do fortalecimento do neoliberalismo no Brasil.

4 A Constituição de 1988 e a ideia de seguridade social

A Constituição de 1988 representou o ápice do processo de redemocratização do Brasil, encerrando duas décadas de regime militar. O projeto de “transição lenta, gradual e segura” para a abertura democrática, como havia sido esboçado por Ernesto Geisel, acabou sendo acelerado pela intensificação das lutas sociais e dos trabalhadores. Protestos e greves contra os efeitos da recessão, da inflação e da piora das condições de vida sucederam ao “milagre econômico”; logo tomaram um caráter mais político, exigindo o fim do regime militar e eleições diretas. A crise econômica também contribuiu para acirrar os atritos entre frações da burguesia em relação ao modelo de desenvolvimento. As principais questões giravam em torno da abertura econômica e do papel a ser desempenhado pelo Estado no processo de desenvolvimento e expressavam as pressões neoliberais que alçaram magnitude internacional naquela década.

Um exemplo interessante das pressões neoliberais nesse momento foi a declaração do então Presidente da República, José Sarney que, ainda durante o processo constituinte, afirmou que a nova Carta Constitucional deixaria o país ingovernável. Conforme Sarney (1988), o excesso de garantias e obrigações que estavam sendo impostas ao Estado tornaria difícil implementar políticas econômicas e controlar o orçamento, e defendeu uma “revisão profunda” do então projeto de Constituição, em especial em relação às garantias relacionadas ao sistema de seguridade social que, na sua avaliação, levaria à previdência a um déficit bilionário já em 1989. Esta declaração foi um prelúdio dos embates em torno dos direitos sociais, em especial da Previdência Social, que se desenvolveram nos anos seguintes.

Porém, durante o processo constituinte os atritos entre as frações da burguesia ainda não haviam encontrado uma solução e as diretrizes neoliberais ainda não haviam ganhado força suficiente, de modo que a robustez da mobilização popular e dos trabalhadores ficou plasmada na que ficou conhecida como a Constituição Cidadã. Além da abertura política e de garantias de liberdades democráticas, a nova Carta Constitucional ampliou consideravelmente os direitos sociais. No que

se refere à previdência social foi garantida proteção constitucional e ampliação dos benefícios, além disso o sistema previdenciário foi universalizado, permitindo que qualquer cidadão pudesse se inscrever como segurado; garantiu-se o valor de um salário-mínimo como piso do valor dos benefícios, inclusive para os beneficiários rurais. No mesmo capítulo sobre a ordem social onde foram consignados os direitos à previdência, também foram delineados os direitos à saúde e à assistência social, vindo a consolidar o conceito de seguridade social. O modelo tecnocrático de gestão do sistema previdenciário, centralizado no INSS, foi mantido.

Essa correlação de força mais favorável aos movimentos sociais e dos trabalhadores, que acelerou o processo de redemocratização e possibilitou a incorporação de uma miríade de direitos sociais no escopo da Constituição, começou a mudar a partir do início da década de 1990, em especial após o Plano Real e a estabilização econômica, que proporcionou o consenso das frações da burguesia em torno do projeto neoliberal, a recomposição do bloco no poder e a acomodação dos movimentos sociais e organizações políticas de esquerda nos espaços abertos pelo regime democrático. Estes aspectos viriam a configurar o consenso da Nova República, isto é, os limites que viriam a balizar as disputas sociais e políticas no interior do Estado e a forma como seriam rearticuladas e ressignificadas as políticas públicas.

5 As reformas neoliberais da previdência

Aqui se faz necessária uma maior compreensão do significado do neoliberalismo e como ele vem influenciando a moldagem do sistema de previdência no Brasil. Conforme explica Alfredo Saad-Filho (2023), o neoliberalismo não é apenas um modelo econômico, mas a fase atual do modo de produção capitalista em nível mundial, e tem como principal característica a financeirização da reprodução econômica e social, isto é, a sua subordinação aos interesses do capital financeiro. O motor deste processo de financeirização está, portanto, na capacidade do Estado de alocar e transferir recursos para o sistema financeiro globalmente integrado, composto por instituições públicas e privadas, e hegemônico pelos Estados Unidos. Para cumprir essa função, os Estados latino-americanos, e em particular o Estado brasileiro, reconfiguraram-se para atender as diretrizes previstas pelo Consenso de Washington para o ajuste estrutural na América Latina (Granato, 2021).

As diretrizes e as estratégias neoliberais para reformulação dos sistemas previdenciários foram descritas no documento *"Averting the old ages crisis:*

policies to protect the old and the promote growth”, do Banco Mundial. Partindo de uma crítica contra os regimes de repartição simples, o documento orienta os países a implementar reformas para uma transição gradual para um sistema predominantemente capitalizado, de contribuições definidas e gerido majoritariamente pelo setor privado. O documento sugere um sistema organizado em três pilares: a) um primeiro para fins de redistribuição, de filiação obrigatória, gerenciado pelo governo e custeado pelo orçamento público; b) um segundo para fins de poupança, também de filiação obrigatória, mas organizado na modalidade de contribuição definida, plenamente capitalizado e gerenciado pelo setor privado; e c) um terceiro, de caráter complementar, também organizado na modalidade de contribuição definida, capitalizado e gerenciado pelo setor privado como o segundo, mas de filiação facultativa (World Bank, 1994).

De acordo com a economista Estelle James (2001), que coordenou a elaboração das recomendações do Banco Mundial, a necessidade de transição para o sistema plenamente capitalizado se justifica não apenas para preservar o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário, mas também para evitar majoração de impostos sobre folha de pagamento e, principalmente, consolidar a poupança nacional a longo prazo e assim financiar o aumento da produtividade do trabalho, ampliar os investimentos e proporcionar consumo interno. Já a gestão pelo setor privado, conforme James, é o único meio de maximizar os objetivos econômicos, e não políticos, de tais investimentos.

Fica claro que a transição para um sistema capitalizado, de contribuições definidas e gerido pela iniciativa privada, conforme proposto pelo Banco Mundial, teve por objetivo transferir para o sistema financeiro os recursos arrecadados para o custeio da política de previdência. Isto está em consonância com o modelo de desenvolvimento neoliberal, no qual é o sistema financeiro, não mais o Estado, que se coloca como motor da modernização e precisa romper os obstáculos que o impedem de mobilizar os recursos públicos para esta finalidade e conforme os seus interesses. Foram estes princípios que nortearam e balizaram o processo de reestruturação do sistema previdenciário brasileiro.

Vendo em retrospectiva, uma das primeiras medidas neoliberais que impactou o sistema previdenciário foi a Desvinculação da Receita da União, que permite realocar para outras finalidades parte dos recursos das contribuições sociais. Este dispositivo, criado em 1994 para custear a estabilização da economia e a implementação do Plano Real, até hoje vem sendo prorrogado e amplificado para compor o superávit fiscal (Planejamento prevê..., 2025; Tobaldini; Suguihiro, 2011). Assim, juntamente com a extinção, em 2007, da arrecadação previdenciária e sua

incorporação ao sistema unificado de arrecadação tributária – conforme orientação do Fundo Monetário Internacional (Barrand; Ross; Harrison, 2004) –, desenvolve-se um importante canal de transferência de recursos da previdência para o sistema financeiro através do mecanismo da dívida pública.

As principais medidas de reestruturação do sistema previdenciário, alinhadas às diretrizes do Banco Mundial, foram implementadas por meio de mudanças em sua estrutura e princípios desde meados da década de 1990. No total, ocorreram três reformas constitucionais, em 1998, 2003 e 2019, além de diversas modificações legais. A Emenda Constitucional nº 20 substituiu o tempo de serviço por tempo de contribuição e elevou a idade e o tempo de contribuição para a aposentadoria, enquanto a Lei 9.876/99 ampliou o período de cálculo da média do salário de contribuição e criou o fator previdenciário, resultando na redução do valor dos benefícios. A Emenda Constitucional nº 41 impactou a aposentadoria dos servidores públicos ao extinguir a integralidade e a paridade para novos ingressantes, criou a contribuição para inativos e fixou regras de cálculo do valor dos benefícios com base nos salários de contribuição, iniciando uma convergência entre o regime geral e o regime próprio (Emmanuel, 2020). Por fim, a Emenda Constitucional nº 103 estabeleceu a idade mínima para aposentadoria, o que, na prática, resultou no fim da aposentadoria por tempo de contribuição, além de trazer nova sistemática de cálculo que reduz ainda mais o valor dos benefícios, e proibiu a acumulação de benefícios, o que contribuiu para transformar a previdência em “mercadoria rentável ao capital financeiro” (Vieira, 2023). Como se observa, todas essas reformas tiveram como principal objetivo a restrição do acesso e a redução do valor dos benefícios.

Paralelamente ao enxugamento do sistema público, uma série de medidas foi adotada para fortalecer os sistemas de previdência complementar, de natureza capitalizada. As bases legais para os regimes complementares foram estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 20. Esse dispositivo começou a ganhar corpo com a Emenda Constitucional nº 41, que criou o regime complementar de previdência para os servidores públicos federais, efetivado em 2012 com a criação do FUNPRESP. Outro marco importante para a consolidação da previdência complementar capitalizada foi a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), em 2009 (Emmanuel, 2020; Silva; Costa, 2016; Esteves; Gomes, 2020). Importante salientar que o incentivo à proliferação dos fundos de previdência complementar, em especial durante os governos Lula e Dilma, foi um dos pilares que ajudou a custear o processo neodesenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores (Lanzara; Silva, 2023). Por fim, uma tentativa

de converter todo o sistema previdenciário ao regime capitalizado chegou a ser proposta durante o governo Bolsonaro, mas a medida acabou sendo derrubada pelo Congresso Nacional.

Para ilustrar o efeito dessas reformas, os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2003 (Brasil, 2024), nos permitem calcular que, após a reforma realizada durante o governo Bolsonaro, o quantitativo de benefícios previdenciários concedidos no valor mínimo aumentou de 56,5%, em 2021, para 59,5%, em 2022, e chegou a 62,5%, em 2023, o que demonstra uma dinâmica de achatamento do valor dos benefícios. Por outro lado, o patrimônio dos fundos de previdência privados, abertos e fechados, alcançou 25,8% do PIB, em 2022, que significa um processo de financeirização dos benefícios que só foi possível com o achatamento das aposentadorias e fragilização da arrecadação da receita previdenciária (Gentil, 2023).

Além dessas mudanças na estrutura e nos princípios do sistema previdenciário, a gestão também tem sido paulatinamente transferida à iniciativa privada e ao sistema financeiro. Medidas como o leilão da folha de pagamento de benefícios, em 2009, deram aos bancos acesso a dados dos segurados e a uma nova carteira de clientes, o que impulsionou a oferta de empréstimos consignados. Outras ações, como o INSS Digital e a proliferação dos acordos de cooperação técnica, terceirizaram serviços públicos para empresas privadas, como escritórios de advocacia, que agora cobram por esses atendimentos que antes eram prestados gratuitamente nas agências do INSS. Ademais, a redução do atendimento presencial nas agências do INSS, a precariedade da infraestrutura, combinadas a um modelo de trabalho produtivista e fiscalista que induz ao indeferimento de benefícios, contribui para reduzir o acesso à previdência social.

Todas essas transformações demonstram como, ao longo dos últimos trinta anos, o sistema de previdência foi sendo rearticulado e remodelado, conforme os paradigmas neoliberais, com vistas a criar condições de transferir os recursos do fundo previdenciário para o sistema financeiro, seja através dos mecanismos da dívida pública, seja com a ampliação do sistema complementar capitalizado, ou mesmo através da privatização das funções do INSS. Assim, as reivindicações sociais que, pela força da luta da classe trabalhadora e dos setores populares, foram incorporadas pelo Estado durante o processo de redemocratização, vêm se convertendo em mecanismo de manutenção das relações capitalistas em sua fase mais atual. Isso foi facilitado, em grande medida, pelo refluxo dos movimentos sociais e pela estratégia adotada pelas organizações sociais e partidos de esquerda, que limitaram a estratégia de luta às transformações possíveis, mudanças sociais

de interesse da classe trabalhadora por dentro do Estado, a partir dos espaços abertos pelo regime democrático.

6 Debates e dilemas atuais da previdência social brasileira

Diante de todo o cenário, a questão que se coloca é qual seria a dinâmica das transformações no sistema previdenciário brasileiro. Diversas discussões têm sido feitas a respeito, em especial diante de contradições relativas a problemas atuariais e impacto nas contas públicas frente ao aumento dos benefícios previdenciários. Uma proposta recorrente neste sentido é a desvinculação dos benefícios previdenciários do salário-mínimo. Em parte, esta medida já foi implementada pela Emenda Constitucional nº 20, que definiu que os benefícios previdenciários acima do salário-mínimo fossem reajustados pelo índice oficial de inflação, o que provocou um “achatamento” das aposentadorias de maior valor, ainda que tenha sido preservado o piso do valor dos benefícios. Hoje, o debate é que a obrigatoriedade de manter esse piso mínimo pressiona as contas públicas, vista a correção anual do salário-mínimo acima da inflação.

Para enfrentar essa questão, a Ministra de Planejamento e Orçamento Simone Tebet chegou a apresentar um plano de desvinculação total dos benefícios previdenciários do salário-mínimo até o final de 2025. Em substituição, todos os benefícios seriam corrigidos pela inflação e mais um percentual. O efeito concreto desta medida é que o valor dos benefícios previdenciários pode ficar menor do que o salário-mínimo, medida que hoje é vedada pela Constituição Federal. Isto, juntamente com medidas de reformas anteriores, com o fator previdenciário e a forma de cálculo do valor da Emenda Constitucional nº 103, somado ainda à crescente precarização do trabalho, que resulta em salários de contribuição cada vez menores, ampliará o achatamento dos benefícios (Martins, 2024). O prejuízo não seria apenas para os segurados individualmente, visto que a previdência é um importante fator de estímulo da economia, em especial em municípios menores, criando entraves para sustentabilidade econômica (Lenzi, 2024).

Além deste debate, outro ponto que merece atenção são as discussões relacionadas a uma nova reforma da previdência para alteração das regras de acesso aos benefícios previdenciários, em especial no que se refere à aposentadoria por idade, que representa hoje mais da metade das aposentadorias mantidas pelo INSS. As discussões apontam que a reforma da previdência de 2019 foi insuficiente ao estabelecer a idade mínima para aposentadoria, e sugerem novas mudanças no sistema previdenciário para medidas como elevação da idade mínima,

convergência de gênero na idade de aposentadoria, alteração das regras dos benefícios rurais, regras de transição mais rígidas, além da redução do valor dos benefícios de prestação continuada, cujo valor idêntico ao piso previdenciário seria um incentivo para não contribuição (Giambiagi; Afonso; Silva, 2024).

Por outro lado, enquanto o chamado pilar de previdência pública segue em uma dinâmica de redução, os instrumentos de previdência complementar tendem a aumentar, garantindo alguma proteção para quem entende e pode fazer este investimento. Segue a dinâmica de financeirização da etapa neoliberal. Uma tendência identificada é que essa dinâmica tende a incorporar novos mecanismos, como a criação de ativos financeiros do Tesouro Direto, como os títulos “Tesouro Renda+” destinado a pequenos investidores que buscam renda extra na aposentadoria, e “Tesouro Educa+”, destinado ao custeio de despesas educacionais. Deste modo, o próprio governo desloca a discussão do estado de bem-estar social e reforça a ideia de capitalização como forma de garantir bem-estar futuro. Esta dinâmica tende a transformar os direitos sociais em ativos financeiros negociáveis que resulta em uma “assetização” das políticas sociais (Lavinias; Gonçalves, 2024).

Em suma, os debates contemporâneos situam a previdência social diante de dilemas profundos. Por um lado, as propostas de desvinculação dos benefícios e a iminência de uma nova reforma previdenciária sinalizam um aprofundamento na restrição do acesso e na redução do valor das prestações. Tais medidas não só aprofundam a lógica fiscalista que tem balizado as reformas previdenciárias, como colocam em xeque a eficácia da previdência enquanto política de proteção social. Por outro lado, a expansão da previdência complementar, somada à criação de novos mecanismos financeiros destinados a proporcionar renda extra na aposentadoria, consolida o processo de financeirização da previdência social. Essa dinâmica além de submeter os futuros aposentados aos riscos e incertezas do mercado financeiro, tende a marginalizar milhões de trabalhadores que, diante da crescente precarização laboral, estão impedidos de assumir a condição de investidores.

Considerações finais

A análise do percurso histórico da previdência social no Brasil, desde seus primórdios com a Lei Eloy Chaves até os dilemas contemporâneos, revela um processo que está longe de ser uma linha reta de evolução ou aprimoramento. Ao invés disso, o sistema previdenciário configurou-se como um campo de disputas permanentes, onde as reivindicações dos trabalhadores por proteção social foram continuamente apropriadas, instrumentalizadas e ressignificadas pelo

Estado para atender a objetivos que transcendem a sua finalidade social primária.

Na primeira fase, observamos como as CAPs e, posteriormente, os IAPs na Era Vargas, transformaram-se em mecanismos de controle social e de legitimação dos regimes políticos. A ideologia da conciliação de classes, centralizada no Ministério do Trabalho, permitiu a cooptação de setores sindicais conciliadores e, ao mesmo tempo, transformou os fundos de previdência em capital estatal para financiar a estratégia desenvolvimentista, promovendo a industrialização e grandes obras públicas. O Regime Militar, ao unificar o sistema e adotar uma gestão tecnocrática, afastou os sindicatos e fortaleceu ainda mais a função empresarial do Estado, utilizando os recursos para o desenvolvimento associado.

A Constituição Cidadã de 1988 representou um marco, ao consolidar a força da mobilização popular na consagração da Seguridade Social – universalizando a previdência, garantindo o piso do salário-mínimo e delineando os direitos à saúde e assistência. Contudo, esse avanço democrático e social foi rapidamente confrontado pela ascensão do neoliberalismo na década de 1990, que estabeleceu um novo consenso político em torno da financeirização da reprodução econômica e social. As reformas constitucionais subsequentes (1998, 2003, 2019) foram pautadas pelas diretrizes do Banco Mundial, visando a transição a um sistema capitalizado. O resultado prático foi a restrição do acesso aos benefícios e a redução do seu valor. Paralelamente, assistiu-se à ampliação do sistema complementar capitalizado, à transferência de recursos via Desvinculação da Receita da União (DRU) para a dívida pública, e à crescente privatização da gestão do INSS.

Os debates atuais refletem a intensificação dessa dinâmica neoliberal, com propostas como a desvinculação total dos benefícios do salário-mínimo, que aprofunda o achatamento dos valores e novas exigências para acesso aos benefícios, e outras formas de contemplar os interesses do mercado financeiro, como o processo de transformação de direitos em ativos financeiros, consolidando a “assetização” das políticas sociais. Assim, o sistema previdenciário, que nasceu da luta dos trabalhadores e dos setores populares por melhores condições de vida e de trabalho, paulatinamente se converte, em sua fase mais recente, em um vetor de manutenção do capital financeiro, no qual as sucessivas reformas implementadas – e as que estão sendo planejadas – reafirmam uma dinâmica de privatização da previdência e dos serviços públicos em geral (Esteves; Gomes, 2020).

Diante deste cenário de erosão contínua do modelo de seguridade social de 1988, o grande dilema da classe trabalhadora e dos movimentos populares reside em superar o refluxo e a estratégia de atuação “por dentro do Estado”, que se mostrou incapaz de reverter a agenda neoliberal. Torna-se crucial a elaboração de novas

estratégias de luta para retomar a previdência como um direito e um instrumento de desenvolvimento nacional e proteção social, rompendo com o ciclo de instrumentalização histórica e de subordinação aos imperativos da financeirização global.

Referências

- ABREU, D. B. D. **A Previdência Social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia**. 2016. 322 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- BARRAND, P.; ROSS, S.; HARRISON, G. Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries. **IMF Working Paper**, [s. l.], n. 237, 2004.
- BATICH, M. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40, 2004.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Os 100 anos de Previdência Social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2023. *e-book*.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2023**. Brasília: MPS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/aeps-2023>
- CARDOSO, F. H. Desenvolvimento capitalista e Estado: bases e alternativas. *In*: MARTINS, C. E. (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977. p. 205-220.
- EMMANUEL, D. D. A macrorreforma da previdência e a crise da Nova República. *In*: SANTOS, F. L. B.; PERRUSO, M. A.; OLIVEIRA, M. S. (org.). **O pânico como política: o Brasil no imaginário do lulismo em crise**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2020. p. 225-234.
- ESTEVES, J. T.; GOMES, J. M. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2572-2608, 2020.
- FRANÇA, A. S. **A previdência social e a economia dos municípios**. 6. ed. rev. atual. Brasília: ANFIP, 2024.
- GENTIL, D. L. A financeirização da Previdência no século XXI: colapso da democracia. *In*: ANFIP. **100 anos da Previdência Social: coletânea**. Brasília: ANFIP, 2023.
- GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L. E.; SILVA, R. S. **A reforma da idade de aposentadoria**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2024. (Textos para Discussão, n. 17).
- GRANATO, L. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.
- JAMES, E. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. *In*: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A economia política da reforma da previdência: traduções de textos selecionados**. Brasília: MPAS, 2001. (Coleção Previdência Social, v. 9). p. 9-47.
- LANZARA, A. P.; SILVA, B. S. As reformas previdenciárias no Brasil e a expansão da previdência complementar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 38, n. 111, p. 1-20, 2023.
- LAVINAS, L.; GONÇALVES, G. L. Assetização de direitos e corrosão do modelo social de 1988 no Brasil. *In*: SINGER, A.; RICUPERO, B.; ARAUJO, C.; RUGITSKY, F. **O segundo círculo: centro e periferia em tempos de guerra**. Campinas: Ed. Unicamp, 2024.

LENZI, J. Desvincular benefícios da Previdência do salário-mínimo é miopia econômica, diz especialista. **Jornal da USP**, São Paulo, 15 maio 2024. Disponível em: <http://jornal.usp.br/radio-usp/desvincular-beneficios-da-previdencia-do-salario-minimo-e-miopia-economica-diz-especialista/>

MALLOY, J. M. **A Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARTINS, D. L. L. Desvincular a previdência do salário-mínimo é a cereja do bolo. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, 29 maio 2024. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/639832-desvincular-a-previdencia-do-salario-minimo-e-a-cereja-do-bolo>

MATTOS, M. B. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I.; DAVID, A. C. de A. **A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf

Planejamento prevê R\$ 28,5 bi a mais disponíveis com desvinculação de receitas. **Agência Gov**, Brasília, 27 jan. 2025. Economia. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202501/emenda-constitucional-aumenta-potencia-da-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-em-cerca-de-r-50-bi>

SAAD-FILHO, A. Neoliberalism, crisis, alternatives: revitalizing public goods. **University of St. Thomas Journal of Law and Public Policy**, [s. l.], v. 16, n. 1, 23-42, 2023.

Sarney diz na TV que carta deixa país ingovernável. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 jul. 1988. Política, p. A-6. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/120240>

SILVA, L. L.; COSTA, T. M. T. A Formação do sistema previdenciário brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 3, p. 159-173, 2016.

TOBALDINI, R. T. C.; SUGUIHIRO, V. T. A desvinculação de recursos da União DRU e o (des) financiamento da seguridade social brasileira. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2., 2011, Brasília. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo10.pdf>

VIEIRA, R. S. R. O avanço do neoliberalismo contra o direito à previdência nos debates parlamentares da Emenda Constitucional 103/19. **CNASP**, [s. l.], 11 set. 2023. Disponível em: <https://cnasp.adv.br/o-avanco-do-neoliberalismo-contr-o-direito-a-previdencia-nos-debates-parlamentares-da-emenda-constitucional-103-2019/>

WORLD BANK. **Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth**. New York: Oxford University Press, 1994.

A TRAJETÓRIA DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: DO PERÍODO VARGAS À TERCEIRIZAÇÃO DO SUS

Vanessa Marques Daniel

Introdução

A política de saúde brasileira é fruto de um processo histórico demarcado por desigualdades estruturais e por diferentes maneiras de compreender o papel do Estado na prestação de ações e serviços de Saúde à população. Ao longo do tempo, os governantes organizaram de forma distinta o Sistema Nacional de Saúde, influenciados tanto por aspectos ideológicos, como por influências sociais, políticas e econômicas.

A saúde como um direito universal no Brasil é uma conquista recente, de pouco mais de 37 anos. A consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveu a ruptura com o modelo anterior, criando um sistema de saúde de livre acesso à população e regido por princípios doutrinários que envolvem a universalidade, a integralidade e a equidade. Para além de ações curativas, o SUS tem como fundamento a promoção e a prevenção da saúde.

Apesar dos avanços desde seu advento, o SUS enfrenta muitos desafios decorrentes da herança histórica, principalmente nos aspectos relacionados ao período do regime militar, no qual houve uma intensificação da participação da iniciativa privada, incentivada pelo governo. Diante desse contexto, este capítulo tem como objetivo analisar a evolução histórica da saúde pública brasileira a partir da era Vargas, por meio dos marcos legais, do processo de (des)financiamento e da crescente introdução de modelos privados na gestão da saúde pública.

Partindo desse objetivo, cabe destacar que a história da política de saúde no Brasil é complexa e marcada por processos históricos que envolvem transformações de cunho social e institucional. Desta forma, esse capítulo não se propõe a mostrar a totalidade desse percurso, mas apresentar os principais fatos que impactaram a conformação do sistema de saúde vigente.

Para isso, optou-se por iniciar a construção dessa trajetória a partir do período getulista, momento em que se organizam as bases do modelo previdenciário de acesso à saúde. Em seguida, descrevem-se os fatos que marcaram o momento desenvolvimentista, no qual se compreendeu que as condições de saúde da população eram importantes para o fomento do desenvolvimento econômico. Na sequência, apresentam-se as transformações em decorrência do governo militar, forjadas na influência da lógica mercadológica; a seguir, se estuda o movimento da reforma sanitária, contextualizado a partir do processo de redemocratização do país, que resultou na concretização do SUS. Por fim, propõe-se a discussão dos dilemas para a implementação do SUS – que se centra na universalidade, na presença do setor privado e no subfinanciamento da saúde pública –, finalizando o capítulo por meio de reflexões sobre os desafios presentes para a sustentabilidade do sistema.

1 A Saúde Pública no período getulista

A partir de 1930, com o início do governo de Getúlio Vargas, inaugura-se um novo momento para as políticas sociais no país, principalmente na área da saúde. Tal processo situa-se dentro de um contexto marcado por forte instabilidade política, pela perda de hegemonia das elites agroexportadoras após a crise de 1929 e pela ascensão de novos interesses econômicos, como o setor industrial. Além disso, havia disputas no campo da distribuição do poder político do Estado, ao coexistirem ideias de projetos de Estado mais centralizado e descentralizado, em relação ao governo central (Lima; Fonseca; Hochman, 2005).

Para elucidar as ações do Governo Vargas nos primeiros quatro anos, destaca-se que a atuação estatal na assistência médica no Brasil teve início antes de seu governo, em 1923, pela lei Eloy Chaves (1923), que criou as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) (Escorel; Teixeira, 2012), que subsidiavam aposentadorias e, em alguns casos, ofertavam serviços de assistência médica (Fonseca, 2018).

Em 1931, o Decreto Lei nº 20.465 formalizou uma reforma nas CAPs, institucionalizando no ato normativo a prestação de serviços médicos em sua composição. Gradativamente, o modelo de previdência estabelecido por intermédio das

CAPs foi sendo modificado pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)¹, cuja organização ocorria por categoria profissional (Fonseca, 2018). Apesar de alguns autores como Oliveira e Teixeira (1989) afirmarem que os serviços de assistência à saúde não eram encarados como atribuições dessas organizações e que sua atividade típica era garantir o pagamento de aposentadorias e pensões, o que se viu naquele momento foi a expansão desses atendimentos (Fonseca, 2018).

Apesar dos IAPs representarem um avanço na assistência médica no Brasil, sua forma fragmentada de organização e o vínculo restrito a trabalhadores formais elucidavam limites quanto à universalização e coordenação das ações de saúde. Neste contexto, em 1930 iniciou o processo de reforma administrativa que o governo Vargas estava imbuído de implementar, priorizando o fortalecimento da estrutura organizacional do setor social (Cabral, 2024). Entre as ações destaca-se a ampliação da intervenção estatal na saúde pública, materializada pela criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), reivindicação antiga dos sanitaristas (Escorel; Teixeira, 2012).

Nos primeiros anos de atuação, o órgão se resumiu a dar continuidade ao trabalho realizado por governos anteriores, chegando a descontinuar algumas iniciativas (Escorel; Teixeira, 2012). Foi em 1934, com a nomeação de Capanema como ministro (1934-1945), que mudanças substantivas foram implementadas na área da saúde. Segundo seus posicionamentos sobre a área, “suas ações deveriam voltar-se à preservação da sociedade como um todo e serem usufruídas, a princípio, sem restrições” (Fonseca, 2007, p. 47).

Ao assumir o cargo, o ministro promoveu uma reforma no ministério, implementada em 1937, com o objetivo de viabilizar uma reestruturação administrativa alinhada à política social estatal (Escorel; Teixeira, 2012), com foco na ampliação da presença estatal no território nacional (Ponte; Reis; Fonseca, 2010). Neste período, o ministério passou a se chamar Ministério de Educação e Saúde (MES).

A segunda reforma ocorreu em 1941 e culminou na centralização e organização vertical das campanhas voltadas ao enfrentamento de doenças específicas e das principais endemias (Ponte; Reis; Fonseca, 2010). Além da atenção dada à estrutura dos serviços públicos, realizaram-se investimentos voltados à formação e especialização de profissionais na área da saúde. Para esses profissionais foram ofertadas especializações em diferentes estados do Brasil e, ademais, passou-se a requerer concurso para ingressar no serviço público (Ponte; Reis; Fonseca, 2010).

¹ No período, a forma de financiamento dos institutos foi modificada, introduzindo a contribuição da União (para saber mais veja-se Escorel e Teixeira, 2012).

Outras duas iniciativas presentes no período são a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) e a 1ª Conferência Nacional de Saúde. A primeira delas, o SESP, consolidou-se como uma agência criada em cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos, com apoio financeiro norte-americano (Escorel; Teixeira, 2012). A principal finalidade era desenvolver políticas sanitárias voltadas para regiões em áreas produtoras de matérias-primas estratégicas, como a Amazônia e o Vale do Rio Doce² (Campos, 2006).

A segunda, a criação da Conferência Nacional de Saúde, teve a intenção de construir coletivamente princípios e diretrizes que integrassem o MES às administrações estaduais e municipais, organizando a saúde no país de forma racional, baseada na cooperação entre os três entes (Brasil, 1941). Em linhas gerais, a 1ª Conferência teve como resultado o levantamento dos problemas em saúde no território nacional, mas reuniu apenas a administração pública na discussão (Brasil, 1941).

Nesse cenário, a política de saúde no período se estabeleceu por meio da construção de uma estrutura que demarcou a separação entre o campo da saúde pública e a assistência médica de caráter previdenciário (Escorel; Teixeira, 2012). A saúde pública foi delimitada pelas ações de controle de endemias e epidemias, que visavam atender a população de forma ampla. Já a assistência médica, de cunho individual, restringia-se ao atendimento dos trabalhadores formais, vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Por sua vez, as ações assistenciais do governo focavam nos “pobres indigentes, crianças e idosos” (Escorel; Teixeira, 2012, p. 305).

2 Crescimento sem universalização: a política de saúde no Brasil desenvolvimentista (1946–1963)

O lapso de 1946 a 1963 insere-se em um contexto histórico de pós-Segunda Guerra Mundial, em que o ideário da construção de um estado de bem-estar social estava sendo sedimentado. Além disso, na conjuntura internacional, vivia-se um período de guerra fria e de ideias anticomunistas; na conjuntura nacional, o Brasil passou por significativas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais. Tais mudanças basearam-se em disputas ideológicas que tinham como pano de fundo temas como o industrialismo, o nacionalismo e o

² Como ações empreendidas pelo SESP estavam: controle de endemias no sertão brasileiro; criação de rede de unidades sanitárias; construção e gestão de escolas de enfermagem, hospitais, centros de saúde e obras de saneamento; desenvolvimento de normativas técnicas; contratação e formação de mão-de-obra qualificada, entre outras (Campos, 2006).

intervencionismo estatal, configurando a chamada ideologia do desenvolvimento, que atingiu seu auge ao final no governo Kubitschek (Escorel, 2015)³.

Em 1946 assumiu o presidente Eurico Gaspar Dutra e foi promulgada uma nova Constituição Federal. Em seu governo, a saúde pública herdou o aparato estatal do período varguista, com uma estrutura centralizada e verticalizada para atendimento das demandas sanitárias (Lima; Fonseca; Hochman, 2005).

Nessa época, adensava-se o debate sobre os impactos econômicos das doenças, entendidas como entraves ao desenvolvimento dos países, visto que impactavam a produção agrícola e limitavam a produtividade da força de trabalho. Concomitantes a esse debate, intensificaram-se os programas de controle de doenças tropicais, que passaram a chamar a atenção de atores nacionais e internacionais (Lima; Fonseca; Hochman, 2005).

No governo de Dutra (1946 a 1951), a saúde não recebeu grande destaque entre as prioridades governamentais. Isso pode ser percebido no Plano Salte, em que os recursos se destinaram de forma significativa para o setor de transportes (Escorel; Teixeira, 2012). Apesar do investimento pouco expressivo na saúde, entre os anos de 1948 e 1951 houve redução dos casos de malária e de doenças transmitidas por insetos, bem como uma redução importante dos casos de tuberculose. Uma das explicações para esse fato estava no desenvolvimento econômico pelo qual o país passava no período (Escorel; Teixeira, 2012)⁴.

No âmbito da assistência à saúde, em 1949 criou-se o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU). Ele foi considerado uma inovação, pois promoveu o atendimento domiciliar, instituiu o financiamento compartilhado dos serviços pelos IAPs e ampliou o acesso ao estabelecer atendimento universal, ainda que restrito às situações de urgência (Mercadante, 2002).

A partir de 1951 reassume o poder Getúlio Vargas, neste momento eleito pelo voto. Sua campanha baseou-se no esforço para a formação de uma infraestrutura para o fomento do desenvolvimento econômico, identificada no final dos anos 1940 como uma das principais barreiras à industrialização. O projeto de Vargas orientou-se internamente em fortalecer o papel do Estado e das empresas públicas em setores tidos como estratégicos, assim como buscou captar recursos e estruturar áreas burocráticas capazes de administrá-los com maior eficiência, reduzindo a influência política. A orientação externa encontrava-se na obtenção

³ A afirmação de Escorel (2015) baseia-se nas ideias de Labra (1988) no capítulo “Sanitarismo Desenvolvimentista” contido no livro “Antecedentes da Reforma Sanitária de 1988”.

⁴ Essa afirmação sobre as mudanças basearem-se no desenvolvimento do país foi expresso em Escorel (2000) na obra “Saúde Pública: utopia de Brasil”.

de empréstimos, tecnologia e investimentos direcionados às áreas consideradas prioritárias pelo governo (Leopoldi, 1994).

Para colocar seu projeto em prática, principalmente no que se refere à reestruturação da burocracia e implementação de uma reforma no Estado, apresentou-se em 1952 um projeto de reforma que previa a criação de um ministério exclusivo para a área da saúde (Hamilton; Fonseca, 2003). O Ministério da Saúde (MS) foi formalizado em 1953, fruto de disputas entre deputados, médicos, sanitaristas e a Sociedade Brasileira de Higiene (SBH) (Escorel; Teixeira, 2012). Apesar de a sua criação ser um marco para a saúde pública brasileira, sua emancipação da educação não trouxe mudanças expressivas no trabalho que estava sendo realizado pelo antigo MES (Escorel; Teixeira, 2012).

Enquanto essas transformações ocorriam no governo Vargas, surgia uma vertente de pensamento chamada sanitarismo desenvolvimentista, liderada por Mário Magalhães Silveira (Escorel; Teixeira, 2012). Essa perspectiva compreende que as condições de saúde da população estão sujeitas ao grau de desenvolvimento de determinado território. Dessa forma, acredita-se que medidas médico-sanitárias podem não ter a eficácia desejada se não associadas a melhorias nas condições sociais e econômicas (Escorel; Teixeira, 2012; Escorel, 2015).

Na sequência, no governo de Juscelino Kubitschek (JK), destacou-se o enfoque na promoção do desenvolvimento econômico nacional. Da mesma forma que se estabelecia uma posição positiva acerca do potencial crescimento industrial do país, JK também expressava seu idealismo quanto ao campo da saúde. De acordo com Hochman (2009), seu plano de governo posicionava-se com mudanças a serem implementadas no setor e afirmava rejeitar a associação do Brasil à ideia de um país marcado pela doença.

No que diz respeito à reformulação das políticas de saúde, a primeira ação realizada foi a criação em 1956 do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu), resposta a um compromisso de campanha. O objetivo do departamento era unificar inúmeros serviços existentes, para enfrentar uma série de doenças presentes no interior (Hochman, 2009).

Frente ao Estado desenvolvimentista defendido por JK, surge uma nova agenda na área da saúde voltada a “doenças crônico-degenerativas, assistência médica ao trabalhador urbano, envelhecimento, lazer” (Hochman, 2009, p. 326). Essa visão indicava a construção de um Brasil mais desenvolvido e urbanizado, que demandava enfrentar os novos desafios oriundos do processo de industrialização.

O presidente acreditava que os avanços científicos na área da saúde possibilitariam a erradicação de determinadas doenças de massa, sem depender de

forma direta das transformações econômicas do país. Todavia, reconhecia os limites dessas intervenções e vislumbrava que a modernização e o desenvolvimento eram importantes para qualquer política de saúde (Hochman, 2009).

No período desenvolvimentista, as Conferências de Saúde continuaram acontecendo e em 1963 ocorreu a 3ª Conferência Nacional de Saúde. De acordo com os anais da época, os temas apreciados no encontro foram: “distribuição das atividades médico-sanitárias nos níveis federal, estadual e municipal; Municipalização dos serviços de saúde; e Fixação de um Plano Nacional de Saúde” (Brasil, 1992). Apesar das importantes temáticas tratadas, a Conferência foi considerada uma reunião administrativa, visto que somente documentos da própria administração pública foram apreciados (Escorel; Teixeira, 2012).

No último governo do período desenvolvimentista, presidido por João Goulart, o enfoque estava na reorganização do MS, capitaneada por Fadul, responsável por chefiar a pasta. Uma das ações realizadas foi a publicação de um decreto que estabeleceu as bases para a concepção de uma indústria farmoquímica nacional. A iniciativa tinha como finalidade reduzir a dependência externa, especialmente da indústria farmacêutica americana, fortalecendo a produção de medicamentos no Brasil (Fadul, 1978). Os limites impostos às indústrias norte-americanas causaram descontentamento de seus dirigentes, que elaboraram um documento manifestando a defesa de seus interesses e o encaminharam ao embaixador dos EUA. O governo brasileiro manteve a sua posição, o que resultou na interrupção do envio de recursos financeiros para o combate à malária pelos EUA, sob a justificativa de restrições orçamentárias (Fadul, 1978).

A despeito da tentativa de formação de uma indústria nacional farmoquímica, o projeto foi interrompido a partir do golpe militar de 1964, quando Fadul foi deposto, assim como o Presidente da República (Fadul, 1978). Dessa forma, o fortalecimento de uma indústria farmacêutica nacional ficou prejudicado, mantendo-se a dependência externa do país referente ao fornecimento de insumos, tecnologias e medicamentos produzidos por empresas estrangeiras.

3 O Regime Militar e a saúde como negócio

Os anos iniciais da Ditadura Militar foram marcados por um processo de desmobilização da participação social e de repressão política, em que todas as iniciativas interpretadas como socialistas deveriam ser eliminadas. No período, direitos políticos de opositores foram cassados, o sistema político passou a adotar o bipartidarismo e o Congresso se tornou subserviente ao Executivo, por meio da

publicação dos Atos Institucionais (Paiva; Teixeira, 2014). Na economia transcorreu um processo de abertura ao capital estrangeiro, além de políticas de contenção salarial e restrições ao direito à greve (Paiva; Teixeira, 2014). Somado a isso, o Brasil viveu nos anos de ditadura militar o chamado “milagre brasileiro”, em que as taxas de crescimento econômico chegaram a alcançar 14% em 1973 (Abreu, 1989 *apud* Ponte; Nascimento, 2010).

A área da saúde, como uma política pública, não era prioridade para o governo militar, ficando sem intervenções efetivas por um período de 10 anos. O Ministério da Saúde, neste período, tinha o entendimento de que a saúde era um fenômeno individual e não coletivo. Como efeito dessa ausência de ação estatal, na década de 70 o país registrou o surgimento de epidemias, a exemplo da malária e meningite. Outro fato que agravava a situação das epidemias era a censura, uma vez que os militares proibiam a veiculação de notícias sobre a sua real situação (Ferreira; Souza; Souza, 2022).

A saúde, no período, segmentava-se entre a medicina previdenciária e a saúde pública (Ponte; Nascimento, 2010; Paiva; Teixeira, 2014). A área da saúde pública, voltada para a população de forma coletiva, apresentava fragilidades e dificuldade de dar respostas às demandas provenientes do modelo de desenvolvimento econômico implementado (Ponte; Nascimento, 2010). Mesmo no auge do “milagre”, os recursos destinados ao ministério representavam 1% do orçamento total da União (Ponte; Nascimento, 2010). Como planejar e implementar ações para melhorias das condições de saúde da população com a realidade de recursos escassos?

Sobre a medicina previdenciária, um fator que desenhava a forma como ela se estruturou a partir de 1964 foi a sua relação sinérgica com o setor privado para prestação de serviços, em detrimento da construção de uma estrutura pública para ofertá-los (Menicucci, 2007). Isso foi reforçado por meio do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que expôs essa prerrogativa ao afirmar em seu artigo 156, § 2º que na “prestação da assistência médica dar-se-á preferência à celebração de convênios com entidades públicas e privadas, existentes na comunidade” (Brasil, 1967).

Em 1966, os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Nele, todo trabalhador formal urbano dispunha da cobertura de seus serviços. À medida que o INPS absorvia um número crescente de assalariados sob sua responsabilidade, ampliava-se o volume de recursos mobilizados, bem como aumentava a parcela destinada à assistência médica nas despesas do órgão (Menicucci, 2007).

A partir da prerrogativa de o Estado atuar como regulador de serviços e contratar a iniciativa privada para a prestação dos serviços de saúde, o INPS

transformou-se em um “grande comprador de serviços médicos”, sustentou uma procura ampla pelos serviços e assegurou a formação de um mercado por meio dos segurados (Menicucci, 2024, p. 3). A expansão e fortalecimento da rede privada de serviços de saúde ocorreu através da intervenção estatal, visto que naquele momento histórico a população enfrentava condições financeiras limitadas, com baixos salários; ao mesmo tempo, os custos com assistência médica aumentavam, o que limitaria o acesso da população a serviços privados (Menicucci, 2024). Essa conduta do setor público trouxe consequências para o campo da assistência à saúde, pois induziu interesses do mercado para manter e ampliar os incentivos ao setor privado, o que corroborou para o desenho da evolução da prestação de serviços de assistência médica em momento posterior (Menicucci, 2024).

Pode-se dizer que nos anos 70 o país viveu a maior expansão da assistência médica do sistema previdenciário, seja em relação à arrecadação de recursos, seja sobre a disposição de leitos (Escorel; Nascimento; Edler, 2005). A forma de remuneração dos serviços médicos naquela época (Unidade de Serviço) viabilizou uma corrupção desenfreada (Escorel, 1999; Escorel; Nascimento; Edler, 2005). Além disso, o nível de corrupção era tão elevado que havia denúncias sobre contas fantasmas e outros problemas que levavam a um total de 600 mil internações dispensáveis (Oliveira; Teixeira, 1989).

Surgiu também, nesta época, a medicina de grupo, um modelo de convênio com empresas em que o INPS firmava contratos com empregadores, que assumiam a prestação de serviços de saúde de seus funcionários, por intermédio da contratação de empresas especializadas e, em troca, recebiam subsídios para isso (Oliveira; Teixeira, 1989). Em linhas gerais, optar pela medicina de grupo relacionava-se a objetivos econômicos e de produtividade, os quais buscavam o controle do absenteísmo, do retorno ao trabalho e de atrair e reter mão de obra qualificada (Oliveira; Teixeira, 1989).

Frente a isso, no cenário nacional cabe destacar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado em 1974, que tinha como finalidade o enfrentamento da crise internacional decorrente do choque do petróleo de 1973, para que ela não levasse o país à recessão. Para isso, o II PND promoveu uma série de incentivos a setores estratégicos da economia (Maringoni, 2016). Além disso, no campo prático, apresentavam-se algumas mudanças na estrutura administrativa, como a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). O referido fundo foi um instrumento que fortaleceu o setor privado, visto que subsidiava a expansão física das unidades hospitalares (Mendes, 1987). Em suma, o setor privado de

prestação de serviços em saúde se estruturou e se constituiu a partir de condições privilegiadas, com subsídio para sua expansão e um mercado garantido (trabalhadores formais), acarretando baixo risco ao empresariado (Mendes, 1987).

Na sequência, em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Saúde (SNS), que teve como uma de suas principais contribuições a distinção de responsabilidades entre o MS e o MPAS. O MS passa a ser o responsável pela formulação da Política Nacional de Saúde, com ações voltadas para atendimentos de demandas da coletividade. Já o enfoque do MPAS estava no atendimento médico assistencial individual (Brasil, 1975). Após a criação do SNS, instituiu-se, em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que formalizou a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). A partir desse momento, o INAMPS passa a ser responsável pela assistência médica ofertada aos trabalhadores formais (Brasil, 1977).

Apesar de os serviços de assistência à saúde terem sido ampliados no período da ditadura, isso ocorreu sem a devida expansão das fontes de financiamento, intensificando a crise financeira no setor. O que se veiculava na época era que a crise ocorreu devido à ampliação da oferta de assistência médica. Todavia, analisando os fatos, a crise ocorreu porque o modelo de prestação de serviços favorecia a esfera privada, com altos custos e baixa capacidade de controle das despesas. Além disso, como fatores externos, a população deparava-se com a redução dos salários reais e menor crescimento do emprego, acarretando menor arrecadação das receitas de contribuição. Já os fatores internos remetem-se, por um lado, ao crescimento da sonegação e, por outro, à redução das transferências da União (Oliveira; Teixeira, 1989).

Corroborando o cenário de crise, Napolitano (2014) afirma que nos anos 70 o crescimento econômico desacelerou, a inflação mantinha-se em patamares crescentes e, conseqüentemente, a redução do consumo fez com que aumentasse a insatisfação da população de maneira geral, principalmente da classe média, que no início do regime apoiou o golpe de Estado. De acordo com dados da época, nos anos 70 a inflação alcançou patamares de 94% ao ano e em 1983 chegou a 200% ao ano.

Diante de um contexto político, econômico e social de crise e de perda de legitimidade do governo militar, cresceram movimentos de mobilização pelo processo de redemocratização. Além disso, emanaram debates para o surgimento de propostas alternativas à forma como a saúde estava sendo prestada pelo Estado (Menicucci, 2024). O movimento da Reforma Sanitária, que se fortalece em meados dos anos 1970, pode ser considerado a força motriz para a consolidação do modelo de prestação de serviços de saúde de caráter universal, que vigora

na sociedade brasileira nos dias de hoje. Para compreender esse movimento, a próxima seção propõe-se a apresentar o processo de construção de um sistema de saúde universalista.

4 Do movimento da Reforma Sanitária à consolidação do SUS: a construção de um sistema de saúde universal

Em meados dos anos de 1970 surgiu o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), que articulou atores⁵ sociais e intelectuais, que se alinharam às mobilizações políticas da época relacionadas ao processo de redemocratização do país (Cohn, 2008). Como atores mais importantes cabe destaque à “Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco)” (Paim, 2015). Em linhas gerais, o movimento criticava contundentemente os benefícios ofertados ao setor privado, que transformou os serviços médicos em mercadoria no âmbito da Previdência Social. Soma-se a isso a crítica ao modelo curativo de saúde, voltado apenas para uma parcela da população.

O MRSB organizava-se em duas frentes, uma voltada à construção de conhecimento, apontando as inequidades da situação de saúde da população e os problemas do Sistema de Saúde, oferecendo base concreta e científica para as reivindicações do movimento. Já a segunda fundamentava-se na mobilização de diversos setores que lutavam pela democratização da saúde, em diferentes espaços de atuação (Cohn, 2008).

Em 1979, no 1º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde na Câmara Federal, o referido Cebes apresentou o documento “A Questão Democrática na Área da Saúde”, onde afirmou que para que a saúde fosse autenticamente democrática era preciso reconhecê-la como um direito universal e que era influenciada por diversos fatores como as condições de trabalho, renda, alimentação, moradia e meio ambiente. Ademais, nesse manifesto afirmou-se a necessidade de criar um Sistema Único de Saúde (SUS) (Cebes, 1980).

A partir do contexto de mobilização do simpósio e do MRSB, a 8ª Conferência Nacional de Saúde destacou-se como um marco que estabeleceu as bases para a consolidação do SUS. Foi nessa Conferência que pela primeira vez os usuários puderam participar do debate. Segundo Arouca, tratava-se de um

⁵ Segmentos populares, sindicatos dos trabalhadores, estudantes, pesquisadores e profissionais da saúde e do setor produtivo, organizações da sociedade civil (OSC), setores progressistas da igreja católica etc. (Cohn, 2008; Paim, 2015).

momento singular de encontro entre o governo responsável pela gestão da Saúde e a sociedade (Arouca, 1987). Buscava-se na ocasião a participação democrática e o direito de manifestação de todos os presentes (Arouca, 1987). Como pontos fundamentais abordados na Conferência estavam a saúde como um direito e responsabilidade estatal; a necessidade da reformulação do Sistema Nacional de Saúde; e por fim o financiamento da saúde, que deveria ser composto por um orçamento social, gerido por um fundo único em cada esfera de governo (Brasil, 1986). O documento formalizado na Conferência direcionou o processo constituinte (Cohn, 2008), que culminou na Constituição Cidadã, redefinindo a forma como a saúde seria ofertada pelo Estado.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira (CF) em 1988, a saúde se institucionaliza como um direito social⁶ (Brasil, 1988). O artigo 196 formaliza o compromisso do Estado com a área, demarcando que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante 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” (Brasil, 1988). Isso estabelece o compromisso com a construção de uma política pública que vai além do caráter assistencial, hegemônico no atendimento às demandas da saúde até então.

A respeito da forma de organização do sistema público de saúde, o artigo 198 confirma três aspectos já apresentados na 8ª Conferência. O primeiro deles é que a área da saúde deve se estruturar de forma hierarquizada, regionalizada e descentralizada, em que União, estados e municípios passam a assumir responsabilidades específicas e compartilhadas para a concretização da política. O segundo diz respeito ao atendimento integral das demandas dos cidadãos, dando prioridade às atividades preventivas. O terceiro aspecto indicava a necessidade da participação comunitária na formulação e controle das políticas públicas na área.

Além da CF, o embasamento legal do SUS⁷ foi estabelecido por duas legislações principais: a Lei Orgânica da Saúde nº 8.080 de 1990 (Brasil, 1990a) e a Lei nº 8.142 de 1990 (Brasil, 1990b). A Lei nº 8080 versa sobre a organização e funcionamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), “prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta

⁶ Previsto no artigo 6º da CF.

⁷ Antes da criação do SUS existiu o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) formalizado em 1987, que foi uma tentativa de reorganizar o sistema de saúde naquele momento; buscava movimentos de descentralização e unificação da prestação dos serviços, incentivando o processo de municipalização da saúde.

e das fundações mantidas pelo Poder Público”. Contudo, no artigo 4º, § 2º informa que a iniciativa privada pode participar do sistema de forma complementar (Brasil, 1990a). Quanto à Lei nº 8.142, ela complementa a lei orgânica abordando as questões de participação social⁸ e repasse de recursos fundo a fundo (Brasil, 1990b).

À medida que os problemas de saúde da população são variados, não se distribuem de maneira uniforme no território e as necessidades envolvem diferentes tipos de complexidade em termos de intervenções, o SUS se organiza de forma regionalizada, por meio de Redes de Atenção à Saúde (RAS) (Noronha; Lima; Machado, 2012). As RAS são um conjunto organizado de serviços e estabelecimentos, com distintas funções e complexidade, que desempenham ações de maneira coordenada e integrada em um território (Noronha; Lima; Machado, 2012). Tais serviços passam pela atenção primária, pela urgência e emergência, pela atenção hospitalar e pelas atividades relacionadas às vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e pela assistência farmacêutica.

A implementação do SUS enfrenta desafios para se consolidar como um sistema universal de saúde. Todavia, é inegável que a sua implementação trouxe melhorias para as condições de vida da população brasileira. O estudo de Souza *et al.* (2019) apresentou que, entre 1990 e 2015, houve queda expressiva na mortalidade por doenças transmissíveis, na mortalidade materno-infantil e nas mortes evitáveis, que acarretou aumento da expectativa de vida da população. Nos anos 50 a expectativa de vida girava em torno de 48 anos. Em 2024, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a expectativa de vida é estimada em 76 anos (Bello, 2025). Ressalta-se que essa melhoria não se deve apenas ao incremento na prestação de ações e serviços à saúde, mas também nas condições de vida da população que envolve aspectos como alimentação, moradia, saneamento, educação, entre outros fatores.

5 O SUS no contexto da reforma do aparelho do Estado: dilemas entre a universalidade e a participação do setor privado

A criação do SUS perpassou um cenário político e econômico adverso, atravessado pelo ideário neoliberal (Paim *et al.*, 2011). Como afirma Fleury (2009), a reforma democrática que culminou na CF 1988 enfrentou forte oposição do discurso hegemônico neoliberal, que enfatizava a primazia das decisões econômicas em detrimento da política e, inclusive, sobre a ordem constitucional.

⁸ A lei prevê dois mecanismos de participação: as conferências de saúde e os conselhos de saúde.

Esse arcabouço ideológico era endossado por organizações internacionais contrárias ao financiamento de sistemas de saúde públicos universais, ou que propunham etapas graduais para sua efetivação (Paim *et al.*, 2011).

Na CF 1988 há dispositivos constitucionais que preveem a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saúde, a exemplo do artigo 199. Ele menciona que o setor privado pode atuar de maneira complementar ao SUS, por meio de contratos ou convênios, sendo prioritárias as instituições sem fins lucrativos e caracterizadas como filantrópicas. Devido a essa previsão, temos um sistema de saúde constituído por meio de “uma rede complexa composta de prestadores e compradores de serviços que competem entre si, gerando uma combinação público-privada financiada sobretudo por recursos privados” (Paim *et al.* 2011, p. 1785).

Nos anos 90, quando o SUS começa o seu processo de consolidação, o contexto político era desfavorável e sua efetivação vinha na contramão da ordem mundial: enquanto no contexto internacional discutia-se a diminuição do Estado, com posicionamentos de instauração de reformas favoráveis ao mercado, o Brasil promulgava sua Constituição de 1988 que ampliava a atuação estatal e propunha uma política de saúde universalista. Foi esse contexto reformista que influenciou a implementação do nosso sistema de saúde (Menicucci, 2014).

Historicamente, a atuação governamental no âmbito da saúde, principalmente no período do regime militar, dependeu da infraestrutura de serviços do setor privado para viabilizar a oferta. Quando o SUS passa a vigorar não havia infraestrutura pública suficiente para assegurar a sua implantação. Assim, o SUS, desde a sua gênese, estabeleceu uma relação de dependência com o setor privado, marcada pela sua ínfima experiência em regular esses atores, com um passado atravessado por corrupção e pela posição estatal em prol dos interesses privados (Menicucci, 2014). Somente no final da década de 90 e início dos anos 2000 iniciou-se o processo de controle estatal do setor de forma institucionalizada, por meio da sanção da lei que regulamenta os planos privados⁹ e da criação da Agência Reguladora de Saúde Suplementar¹⁰ (Menicucci, 2014).

O governo de Fernando Henrique Cardoso corroborou para a sustentação desse modelo híbrido de prestação de serviços na saúde, uma vez que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado previa que a saúde compõe os serviços não exclusivos prestados pelo Estado. Nesse governo, duas leis que fortalecem a participação de OSC foram aprovadas: a que dispõe sobre a qualificação de entidades como

⁹ Lei nº 9.656 de 3 de junho de 1998.

¹⁰ Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000.

Organizações Sociais (OS)¹¹ e a que institui as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)¹². Ambas são organizações sem fins lucrativos que podem assumir o gerenciamento de serviços públicos em parceria com o Estado, materializando-se como formas de terceirização da prestação de serviços.

Outra maneira de formalizar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos ocorreu por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP), instituídas desde 2004. Constituem-se em uma forma de delegação à iniciativa privada da prestação de serviços públicos. De acordo com Almeida (2017), as PPP apresentam-se no discurso neoliberal como soluções inovadoras, mas que na prática funcionam como inserção da iniciativa privada na provisão de serviços de saúde. Não há evidência científica de que a implementação desse tipo de parceria traga ganhos de eficiência, ou seja, de que sejam mais efetivas que a oferta desses serviços de forma direta pelo Estado.

Para combater esse processo, considerado por alguns autores uma forma de privatização da saúde (Bahia; Scheffer, 2018; Celuppi *et al.*, 2019), é preciso que haja esforços para produção de conhecimento frente ao tema, enfatizando as consequências do processo de inserção massiva do setor privado na área da saúde (Bahia; Scheffer, 2018). A preocupação frente ao fenômeno apresentado reside em compreender se o interesse público tem sido preservado, em detrimento dos interesses privados (Menicucci, 2014). Podem-se levantar diversas hipóteses acerca dos processos que possam comprometer o alcance dos princípios doutrinários do SUS, como a universalidade, a integralidade e a equidade.

Como possíveis investigações para discutir criticamente o fenômeno, torna-se necessário examinar se a inserção da iniciativa privada e de OSC na prestação de ASPS tem contribuído para o aprofundamento da desigualdade no acesso e na qualidade dos serviços prestados. De forma complementar, outro aspecto que pode ser analisado é se a atuação de múltiplos prestadores contribui para a fragmentação das RAS e quais as possíveis implicações para a sua continuidade. Adicionalmente, à medida que se expande a participação de outros setores na prestação de serviços em saúde, aumenta-se a necessidade de expansão da atuação reguladora do Estado, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Compreender como a regulação está ocorrendo e as dificuldades para realizar o controle da qualidade e dos custos envolvidos na atuação em ASPS é um aspecto necessário de ser analisado. Além disso, outro ponto que deve ser investigado com profundidade centra-se nas relações de

¹¹ Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998.

¹² Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

trabalho e sua precarização, decorrente da forma de vínculo trabalhista, dos baixos salários e da rotatividade dos profissionais de saúde. Por fim, o impacto disso na efetividade do serviço prestado, uma vez que esses profissionais precisam passar por treinamentos recorrentes e a rotatividade dos trabalhadores pode afetar negativamente a qualidade das atividades desenvolvidas.

6 O SUS e seu financiamento: desafios para se manter universal

O sistema de saúde público brasileiro apresenta desafios para garantir financiamento suficiente para atender as demandas da população. De acordo com o texto constitucional, os recursos destinados ao SUS devem ser oriundos da Seguridade Social, constituídos de forma tripartite, em que União, estados, Distrito Federal e municípios devem prover o orçamento. A respeito disso, Mendes (2013) complementa que, apesar da solidariedade prevista na CF sobre a forma como a matéria saúde deveria ser tratada pelo Estado, isso não se sustenta por uma previsão orçamentária compatível com as necessidades do sistema.

Nos anos 2000 buscou-se, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 29, estabelecer percentuais mínimos de investimentos em saúde, determinando que estados deveriam despendar 12% e municípios 15% de suas receitas próprias em saúde, sendo essa medida regulamentada apenas em 2012 pela Lei Complementar (LC) nº 141. Já no âmbito da União, a EC 29 previa que os recursos mínimos destinados à saúde corresponderiam ao montante aplicado no exercício anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) (Menezes; Moretti; Reis, 2019). A formalização dos recursos aplicados pela União se deu por meio da EC nº 86 de 2015, estabelecendo que o cálculo dos recursos federais mínimos deve basear-se na Receita Corrente Líquida (RCL), para chegar em 2020 à destinação mínima de 15% (Menezes; Moretti; Reis, 2019).

Apesar da formalização das responsabilidades dos entes federados quanto ao orçamento em saúde, os valores não se configuram como satisfatórios para a manutenção de um sistema universal. Ademais, um ano após essa decisão, esse mesmo orçamento federal, considerado insuficiente, foi impactado pela EC nº 95 de 2016. Conhecida como Emenda Constitucional do “Teto dos gastos”, definiu um teto para as despesas primárias, fixando os limites de gastos com base nas despesas de 2016, os quais poderiam ser corrigidos anualmente conforme a inflação por um período de 20 anos (ENAP, 2020).

A PEC foi alarmante para a área da saúde, uma vez que impactou diretamente o seu orçamento. Essa medida levou em consideração somente questões

de limitação do crescimento das despesas no setor público, sem considerar transformações demográficas em curso no nosso país, como o envelhecimento da população. O congelamento dos gastos não consegue garantir tampouco a manutenção dos níveis de acesso e da qualidade dos bens e serviços ofertados à população no decorrer desse período (Vieira; Benevides, 2016).

Em 2022 foi aprovada a EC 126, articulada pelo governo eleito naquele ano, que realizou mudanças no teto dos gastos promovido pela EC 95, permitindo que algumas despesas ficassem fora do limite do teto. Na EC 126 previu-se que um novo arcabouço fiscal seria criado por meio de Lei Complementar (Funcia; Santos, 2023). Em 2023 a LC nº 200 foi sancionada, criando uma regra fiscal em que as despesas primárias poderiam crescer acima da inflação um valor entre 0,6% e 2,5% (Brasil, 2023).

Após essas mudanças, a Emenda Constitucional nº 126 causou um impasse referente ao cálculo do piso da saúde em âmbito federal. Entre os argumentos, de um lado sustentava-se que retornaria de forma automática a regra do investimento mínimo de 15% da RCL arrecadada. Por outro lado, baseado na LC nº 201, de 2023, considera-se a RCL estimada, que tem como consequência um montante inferior de recursos (Funcia; Santos, 2023). Segundo Funcia e Santos (2023), o cálculo baseado na RCL estimada acarretaria redução no financiamento da Saúde de aproximadamente 16 bilhões em 2023.

Para além das discussões sobre a forma de financiamento da saúde no Brasil, independente das mudanças descritas, fica evidente que os recursos despendidos no setor público são insuficientes. Dados sobre experiências internacionais de sistemas universais apontam que nesses países o gasto público em saúde representa 70% ou mais dos gastos totais na área (Mendes, 2019; Menezes; Moretti; Reis, 2019). De acordo com dados do IBGE, em 2021 as despesas com consumo final de bens e serviços de saúde no Brasil representou 9,7% do PIB. No mesmo ano, o Reino Unido, que possui o mesmo modelo de sistema de saúde, teve suas despesas de saúde em torno de 12,4% do PIB. A grande diferença entre Brasil e Reino Unido está na distribuição entre gastos públicos e privados. No Reino Unido, aproximadamente 83% do gasto em saúde é composto por recursos governamentais. Já no Brasil o gasto público representou em torno de 41% do PIB (IBGE, 2024).

Esse dado denota que o SUS, ao ser comparado com países que adotam o mesmo sistema de saúde, é subfinanciado. Neste sentido, há a necessidade de uma ampla discussão e ação do setor público sobre a necessidade de ampliação dos investimentos na área. Para que o sistema continue universal, é preciso que haja recursos compatíveis para sustentar esse fundamento basilar.

Considerações finais

Este capítulo teve como finalidade apresentar a evolução histórica da política de saúde pública brasileira desde 1930, no governo de Getúlio Vargas, até os dias atuais. Ao longo desse percurso, percebe-se que o acesso à saúde inicialmente estava vinculado à lógica previdenciária, na qual a assistência individual à saúde era garantida aos trabalhadores formais. Como políticas coletivas, o Estado promovia ações voltadas ao controle de endemias e epidemias. O restante da população, excluída do modelo de saúde individual que operava na época, contava com a solidariedade de instituições filantrópicas. Ao longo do tempo se constituiu um sistema de saúde focado em ações curativas, dispendioso e restrito a uma parcela da população.

O sistema previdenciário ao longo do tempo recorreu à iniciativa privada para prover os serviços aos segurados, principalmente no período militar, aprofundando as desigualdades na prestação desses serviços e, ao mesmo tempo, fortalecendo os interesses do mercado privado em saúde, que se consolidaram por meio da contratação de serviços e do financiamento a fundo perdido pelo próprio Estado. O descontentamento com o modelo de saúde ofertado à população fez emergir o MRSB, que defendia a saúde como um direito universal e uma responsabilidade estatal, que se materializou na Constituição Cidadã de 1988. Contudo, o tensionamento do setor privado fez com que a mesma Constituição garantisse a participação complementar da iniciativa privada.

O SUS, desde a sua criação, precisou lidar com questões relacionadas à herança desse sistema de saúde, que dependia majoritariamente da iniciativa privada para a prestação de serviços. Ele nasce sem a infraestrutura estatal adequada e com recursos financeiros insuficientes para ofertar um sistema de saúde universal. Apesar de o SUS ter avançado como política pública, nos últimos tempos sofreu ataques do próprio Estado brasileiro, principalmente no que tange ao financiamento da saúde e ao avanço do processo de delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada. Sabe-se da existência de uma série de interesses vinculados ao capital, às classes dominantes e inclusive ao próprio Estado, que faz com que seja perpetuado na área da saúde um espaço de acumulação e de expansão do capital (Paim, 2018). Infelizmente, o fortalecimento da articulação entre os setores público e privado robusteceu o setor privado, econômica e politicamente, às custas do interesse público e do ordenamento jurídico (Paim, 2018).

A respeito da insuficiência do financiamento público para a concretização do SUS, há outra questão que precisa ser observada no cenário atual: o avanço da distribuição de recursos federais em saúde por meio de Emendas Parlamentares (EPs). O

estudo de Vieira (2024), que acompanhou a evolução desses recursos de 2014 a 2023, aponta preocupações sobre as consequências desse tipo de aporte de recursos, pois ele reduz a capacidade do Ministério da Saúde de planejar a alocação orçamentária. Além disso, observou-se que a distribuição das EPs ocorreu de forma desigual entre estados, municípios, regiões e macrorregiões de saúde, desconsiderando a organização regionalizada da saúde pública. Tal fato pode ter como consequências a ampliação das desigualdades no acesso às ASPs e o aumento das iniquidades em saúde, comprometendo o cumprimento dos princípios doutrinários do SUS.

São muitos os desafios presentes na sociedade que o SUS enfrenta e continuará enfrentando nos próximos anos. Estamos passando por uma transição demográfica e de necessidades em saúde, que aumentará a complexidade do quadro epidemiológico da população. Além disso, as mudanças climáticas podem impactar os sistemas de saúde, colocando-os em estado de crise sanitária permanente. Outros aspectos relacionados aos determinantes sociais podem agravar, como o aumento das desigualdades sociais, que podem intensificar as vulnerabilidades em saúde e gerar iniquidades no acesso dos serviços (Gadelha *et al.*, 2012). Com relação aos desafios da dinâmica econômica e tecnológica, há uma forte concentração de capital em grandes grupos, que tem como consequência uma assimetria na base produtiva e que faz com que o foco seja o lucro, correndo o risco de a inovação afastar-se do objetivo de bem-estar social e de acesso universal (Gadelha *et al.*, 2012).

Em suma, esses aspectos colocam um olhar ampliado sobre os enfrentamentos necessários de serem realizados no âmbito do SUS. É preciso refletir sobre a construção de um “novo Estado”, capaz de subordinar a economia às necessidades da vida e promover, ao mesmo tempo, desenvolvimento ambiental, econômico e social (Gadelha, 2022, grifo do autor).

Em termos da gestão do SUS, é preciso promover ações que envolvam o fortalecimento da atenção básica, a regulação e controle mais efetivo do setor privado na prestação de serviços, esforços para intensificação do processo de regionalização e cooperação entre os entes federados, planejando as ações de forma mais coordenada (Andrade *et al.*, 2018) e gerindo as redes de atenção à saúde, tão importantes para a oferta do cuidado integral aos cidadãos. Outro aspecto que não pode ser esquecido é a necessidade de ampliação dos recursos destinados à saúde, uma vez que o financiamento atual está muito aquém dos recursos necessários para materialização de um sistema de saúde de fato universal.

Referências

ALMEIDA, C. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 33, supl. 2, p. 1-16, 2017.

ANDRADE, M.; NORONHA, K.; SÁ, E.; PIOLA, S.; VIEIRA, F.; VIEIRA, R.; BENEVIDES, R. Desafios do Sistema de Saúde brasileiro. In: DE NEGRI, A.; ARAÚJO, B.; BACELETTE, R. (org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: IPEA, 2018. v. 2.

AROUCA, A. S. S. Democracia é Saúde. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., Brasília, 1986. **Anais [...]**. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1987.

BAHIA, L.; SCHEFFER, M. O SUS e o setor privado assistencial: interpretações e fatos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. espec. 3, p. 158-171, 2018.

BELLO, L. Expectativa de vida chega a 76,6 anos em 2024. **Agência de Notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 28 nov. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45275-expectativa-de-vida-chega-a-76-6-anos-em-2024>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm

BRASIL. **Lei nº 6.229, de 17 de julho de 1975**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde. Brasília: Presidência da República, 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6229.htm

BRASIL. **Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977**. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm

BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. Exposição de motivos do Ministro da Educação e Saúde relativamente aos questionários feitos aos governos estaduais. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1.; CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 1., 1941, Rio de Janeiro. **Folheto**

5. Rio de Janeiro: Ministério de Educação e Saúde, 1941. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/1confna_ed.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., 1986, Brasília. **Relatório final**. Brasília: MS, 1986.

BRASIL. Regimento da 3ª. Conferência Nacional de Saúde. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 3., 1992, Niterói-RJ. **Anais** [...]. Niterói: Fundação Municipal de Saúde, 1992.

CABRAL, D. Ministério da Educação e Saúde Pública (1930-1945). **Mapa** – Arquivo Nacional. 2024. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/assuntos/15-dicionario/83-dicionario-da-administracao-publica-brasileira-do-periodo-vargas/1628-ministerio-da-educacao-e-saude-publica-1930-1945>

CAMPOS, A. L. V. **Políticas internacionais de saúde na Era Vargas**: o Serviço Especial de Saúde Pública: 1942-1960. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

CEBES. A questão democrática na Área da Saúde: documento apresentado no 10º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde na Câmara Federal – outubro 1979. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 9, 1980. Disponível em: https://docvirt.com/asp/acervo_cebes.asp?Bib=SAUDEDEBATE&PASTA=N.9+-+jan.%2Ffev.%2Fmar.+1980&pesq=A+Quest%E3o+De+mocr%E1tica+na+%C1rea+da+Sa%FAde&x=69&y=16

CELUPPI, I.; GEREMIA, D.; FERREIRA, J.; PEREIRA, A.; SOUZA, J. 30 anos de SUS: relação público-privada e os impasses para o direito universal à saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 121, p. 302 - 313, 2019.

COHN, A. A reforma sanitária brasileira: a vitória sobre o modelo neoliberal. **Medicina Social**, [s. l.], v. 3, n. 2, 2008.

ENAP. **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF)**. Brasília: ENAP, 2020.

ESCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.

ESCOREL, S. Mário Magalhães: Desenvolvimento é Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 8, p. 2453-2460, 2015.

ESCOREL, S.; NASCIMENTO, D. R.; EDLER, F. C. As origens da reforma sanitária e do SUS. In: LIMA, N. T.; GERCHMAN, S.; EDLER, F. C.; SUÁREZ, J. M. (org.). **Saúde e democracia**: história e perspectivas do SUS. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

ESCOREL, S.; TEIXEIRA, L. A. História das políticas de saúde no Brasil de 1822 a 1963: do Império ao desenvolvimentismo populista. In: GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. V. C.; NORONHA, J. C.; CARVALHO, A. I. (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

FADUL, W. Minha política nacional de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 7/8, 1978.

FERREIRA, J. S.; SOUZA, J. C.; SOUZA G. R. **O percurso da saúde pública no Brasil**: do empirismo à promoção da saúde. Campo Grande: Editora UFMS, 2022.

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

FONSECA, C. M. O. **Saúde no Governo Vargas (1930-1945)**: dualidade institucional de um bem público. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

FONSECA, C. M. O. A história da política de saúde no Brasil (1889 a 1945): interpretações e trajetórias. In: TEIXEIRA, L. A.; PIMENTA, T. S.; HOCHMAN, G. (org.). **História da saúde no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2018.

FUNCIA; F. R.; SANTOS, L. **Financiamento da saúde e piso federal do SUS**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2023. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/sus/>

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L.; BORGES, T.; MALDONADO, J. O complexo econômico-industrial da saúde: elementos para uma articulação virtuosa entre saúde e desenvolvimento. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 92, p. 21-30, 2012.

GADELHA, C. A. G. A saúde como opção estratégica para o desenvolvimento do Brasil. In: GADELHA, C. A. G. (org.). **Saúde é desenvolvimento: o Complexo Econômico-Industrial da Saúde como opção estratégica nacional**. Rio de Janeiro: Fiocruz; COC, 2021.

HAMILTON, W.; FONSECA, C. Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 791-825, 2003.

HOCHMAN, G. “O Brasil não é só doença”: o programa de saúde pública de Juscelino Kubitschek. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 16, supl. 1, p. 313-331, 2009.

IBGE. **Conta-satélite de saúde: Brasil 2010-2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. (Contas Nacionais, n. 97).

LEOPOLDI, M. A. P. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54). In: GOMES, A. C. (org.). **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

LIMA, N. T.; FONSECA, C. M. O.; HOCHMAN, G. A saúde na construção do estado nacional no Brasil: reforma sanitária em perspectiva histórica. In: LIMA, N. T.; GERSCHMAN, S.; EDLER, F.; SUÁREZ, J. M. **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MARINGONI, G. A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 13, ed. 88, 23 nov. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3297

MENDES, E. V. Reordenamento do Sistema Nacional de Saúde: visão geral. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., 1987, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: MS, 1987.

MENDES, E. V. 25 anos do Sistema Único de Saúde: resultados e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 27-34, 2013.

MENDES, E. V. **Desafios do SUS**. 1. ed. Brasília: CONASS, 2019.

MENEZES, A. P. R.; MORETTI, B.; REIS, A. A. C. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade *versus* universalidade. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. espec. 5, p. 58-70, 2019.

MENICUCCI, T. M. G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MENICUCCI, T. M. G. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 77-92, 2014.

MENICUCCI, T. M. G. A assistência à saúde no governo militar (1964-1985) e sua herança para o SUS: o híbrido público-privado. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 10, p. 1-10, 2024.

MERCADANTE, O. A. Evolução das políticas e do sistema de saúde no Brasil. In: FINKELMAN, Jacobo. **Caminhos da saúde pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002.

NAPOLITANO, M. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

NORONHA, J. C.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. O Sistema Único de Saúde – SUS. In: GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S. M. M.; LOBATO, L. V. C.; NORONHA, J. C.; CARVALHO, A. I. (org). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 365-393.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1989.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 15-35, 2014.

PAIM, J. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

PAIM, J. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, 2018.

PAIM, J.; TRAVASSOS, C.; ALMEIDA, C.; BAHIA, L.; MACINKO, J. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**, [s. l.], v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011.

PONTE, C. F.; NASCIMENTO, D. R. Política econômica e alterações nos quadros epidemiológico e sanitário do país. In: PONTE, C. F.; FALLEIROS, I. (org.). **Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história**. Rio de Janeiro: Fiocruz; COC, 2010.

PONTE, C. F.; REIS, J. R. F.; FONSECA, C. M. O. Saúde pública e medicina previdenciária: complementares ou excludentes? In: PONTE, C. F.; FALLEIROS, I. (org.). **Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história**. Rio de Janeiro: Fiocruz; COC, 2010.

SOUZA, L. E.; PAIM, J.; TEIXEIRA, C.; BAHIA, L.; GUIMARÃES, R.; ALMEIDA-FILHO, N.; MACHADO, C.; CAMPOS, G.; AZEVEDO-E-SILVA, G. Os desafios atuais da luta pelo direito universal à saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 8, p. 2783-2792, 2019.

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Texto para Discussão n. 3048. Brasília: IPEA, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3048-port>

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota Técnica n. 28. Brasília: IPEA, 2016.

POSFÁCIO: INTERPRETAR O BRASIL PARA PENSAR ALTERNATIVAS FRENTE À CRISE CONTEMPORÂNEA

O mundo está em crise, essa é uma constatação incontornável. Uma crise multifacetada que transpassa todos os aspectos da vida. Ela se manifesta nas esferas econômica, social, política e ambiental, indicando um processo, além de expressar-se nas disputas em torno dos direitos das populações LGBTIQAPN+ e nas reações às conquistas dos movimentos antirracistas e de gênero.

Guerras se multiplicam e são naturalizadas de tal maneira que há conflitos que não chegam a ser conhecidos para além dos diretamente afetados e dos que os acompanham por dever do ofício. Naqueles que preenchem os noticiários e circulam nas redes sociais, a barbárie vem se tornando dominante; vai bem além da matança dos combates e ganha contornos de genocídio ainda que, talvez, sem a organização industrial operada pelo regime nazista contra os judeus e outros grupos.

A velocidade da circulação das informações, a ampliação do conhecimento, o desenvolvimento tecnológico e a magnitude da acumulação da riqueza produzida pela humanidade alcançaram níveis sem precedentes. Mesmo assim, contingentes enormes e crescentes da população mundial enfrentam obstáculos cada vez maiores para alcançar melhores condições de vida, manter os padrões de dignidade conquistados no passado e superar a miséria. Em meio a enormes possibilidades de desenvolvimento humano, o futuro parece mais incerto, as oportunidades mais escassas e as perspectivas de realização pessoal mais distantes.

As pessoas percebem que é necessário trabalhar mais, e em condições mais precárias, para manter posições sociais e padrões de vida que antes pareciam acessíveis a gerações passadas. Depressão, *burnout*, transtornos de atenção, ansiedade, entre outras formas de sofrimento psíquico, tornaram-se diagnósticos corriqueiros, configurando o que alguns autores denominam “sociedade do

cansaço”. A medicação passou a ser fenômeno de massa e nomes comerciais e genéricos de medicamentos passaram a frequentar as conversas mais comuns.

Ao mesmo tempo, questões como a redução da jornada de trabalho, o trabalho remoto e as novas formas de relação entre emprego, carreira e vida privada ganharam centralidade. Em diversas partes do mundo, em especial entre as gerações mais jovens, cresce o questionamento sobre os sentidos do trabalho, do consumo e das promessas de realização pessoal que deram sentido às trajetórias de vida das gerações anteriores.

Se tomarmos a crise financeira de 2008 como marco simbólico, observamos o cenário mundial dominado por quase duas décadas de instabilidade persistente, agravada pela pandemia da Covid-19, pela intensificação das disputas geopolíticas e pela repetição de catástrofes ambientais. É uma crise que remete, em certa medida, à gravidade da Grande Depressão de 1929, ainda que a ação dos governos nacionais e organismos internacionais tenha amenizado e controlado relativamente as suas consequências mais imediatas.

O Brasil, que nos primeiros momentos da crise apresentou uma trajetória distinta da dos países centrais, beneficiando-se das condições externas e de políticas anticíclicas implementadas pelo governo Lula, também terminou absorvido pelo processo de instabilidade. As jornadas de junho de 2013 podem ser tomadas como marco simbólico dessa inflexão. As tensões econômicas, sociais e políticas se tornaram mais intensas e persistentes.

A crise amplifica contradições estruturais que perduram há muito tempo na história da humanidade e que, a cada corte histórico, assumem configurações particulares, organizadas por formas específicas de reprodução social. A crise atual expressa o esgotamento relativo da globalização neoliberal, forma histórica que organizou o último grande período de estabilidade do capitalismo. Fenômenos que antes podiam ser compreendidos como tensões internas ao arranjo político, econômico e institucional vigente passam a aparecer como expressões de dificuldades mais profundas das formas pelas quais a vida social vem sendo organizada e reproduzida. Embora esses fenômenos sejam frequentemente tratados de forma isolada, eles constituem diferentes expressões de um mesmo processo histórico: uma crise das formas de reprodução social.

Nesse sentido, a presente coletânea, fruto da parceria entre o Sindisprev-RS e o NEPEC-UFRGS, pode contribuir para o debate crítico sobre a referida crise no Brasil e para a necessária construção de uma alternativa da classe trabalhadora e do “povo que batalha”. Os textos reunidos nesta obra, produzidos a partir de bibliografia oriunda de diferentes áreas de conhecimento e agrupados por diferentes

aspectos da sociedade brasileira, como o leitor pôde apreciar, congregam dados, processos históricos, interpretações e debates frequentemente apresentados de forma dispersa. Buscam concentrar em um único lugar elementos para compreender as conexões entre fenômenos que, embora distintos em sua aparência imediata, podem constituir expressões de um mesmo processo histórico.

A periodização adotada oferece um panorama da formação do Brasil até os dias atuais. O ponto de partida é a ruptura política, econômica e social da República Velha com a Revolução de 1930, momento em que se combinam os impactos da Grande Depressão de 1929 e as formas particulares assumidas pelo desenvolvimento capitalista na sociedade brasileira.

Os textos acompanham os processos que, por meio da luta entre as classes e frações de classe, contribuíram para a consolidação do Estado Novo, sua posterior superação pela redemocratização de 1946 e as transformações que culminaram no Golpe Militar de 1964. Também analisam o período ditatorial, o chamado “milagre econômico”, seu esgotamento e sua inserção na crise internacional que marcou os anos 1970.

O leitor pôde perceber que esses acontecimentos se articulam a processos mais amplos da história mundial: a superação da crise de 1929, a ascensão do Estado de Bem-Estar Social fordista-keynesiano, seu esgotamento e a posterior consolidação da globalização neoliberal. No caso brasileiro, o esgotamento da ditadura abriu caminho para a redemocratização consolidada na transição para os governos civis, na promulgação da Constituição de 1988 e na estabilização monetária alcançada com o Plano Real em 1994. Esse processo ocorreu simultaneamente à adaptação da economia brasileira à nova dinâmica internacional marcada pela globalização neoliberal e pelas políticas associadas ao chamado “Consenso de Washington”. As particularidades dessa transição, suas limitações, possibilidades e consequências para o desenvolvimento nacional constituem questões importantes abordadas ao longo desta obra.

A inserção brasileira no mercado mundial desde os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Messias Bolsonaro e agora novamente o presidente Lula é examinada por meio das grandes questões do Estado e das políticas públicas adotadas em cada período. Temas como democracia, desenvolvimento, reforma administrativa, política ambiental, política externa, assistência social, educação, igualdade racial e de gênero, previdência social e saúde pública permitem acompanhar as transformações e permanências que marcaram a trajetória recente do país.

Os textos sugerem que, apesar das diferenças políticas, programáticas e ideológicas em cada governo, a adaptação do Brasil à dinâmica da globalização neoliberal constituiu um elemento comum do período. Ao mesmo tempo, eles apresentam elementos que indicam que essa trajetória esteve condicionada por estruturas históricas mais profundas, relacionadas à formação social brasileira, à dependência econômica e à posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho.

A partir dessa perspectiva histórica mais ampla, torna-se possível compreender o sentido da articulação dos temas reunidos nesta coletânea. As grandes transformações mundiais não se impõem mecanicamente sobre os países. Elas abrem possibilidades, criam constrangimentos e colocam desafios cuja resposta depende da forma como classes e frações de classe os percebem, os transformam em projetos políticos e disputam sua realização.

A crise de 1929, por exemplo, não produziu uma única solução. Ela abriu uma disputa histórica entre projetos distintos de reorganização da vida econômica, política e social. Liberalismo, fascismo, socialismo e as diversas formas de intervenção estatal associadas ao keynesianismo disputaram a capacidade de organizar uma nova etapa da reprodução social. O resultado dessa disputa foi determinado por guerras, revoluções, greves, conflitos sociais e pela ação dos Estados nacionais. A forma específica assumida pelo capitalismo no pós-guerra não foi inevitável; foi uma construção histórica resultante de determinada correlação de forças.

Da mesma forma, o esgotamento do arranjo fordista-keynesiano abriu espaço para a ascensão da globalização neoliberal, que reorganizou a economia mundial, redefiniu o papel dos Estados e produziu novos vencedores e perdedores. Durante décadas, essa nova configuração foi capaz de organizar a reprodução social em escala global. Contudo, a crise de 2008 revelou limites crescentes dessa forma histórica de organização da vida social e abriu um novo período de disputas, cujos desdobramentos permanecem em aberto.

É nesse contexto que os temas abordados nesta coletânea adquirem significado mais amplo. Questões relativas ao desenvolvimento, à democracia, ao Estado, às políticas sociais, às relações raciais e de gênero, ao trabalho, à saúde, à educação e à inserção internacional do Brasil deixam de aparecer como problemas isolados. Passam a ser compreendidas como dimensões particulares de um processo histórico mais abrangente, no qual se disputam as formas futuras de organização da sociedade.

Ao reconstruir historicamente essas trajetórias, os textos aqui reunidos oferecem ao leitor instrumentos para compreender não apenas o percurso do Brasil, mas também os dilemas do presente. Afinal, aquilo que está em disputa nas crises históricas não é simplesmente a ocupação dos espaços de poder, mas as próprias formas pelas quais a vida social será organizada nas décadas seguintes.

As disputas que atravessam o mundo contemporâneo não se limitam, portanto, à competição entre governos, partidos, empresas ou potências estatais. Elas envolvem a definição dos mecanismos por meio dos quais serão distribuídos os recursos socialmente produzidos, organizadas as relações de trabalho, estruturadas as políticas públicas, definidos os direitos e estabelecidos os limites do próprio desenvolvimento econômico. Em outras palavras, dizem respeito às formas concretas pelas quais a reprodução da vida social será organizada.

A experiência histórica sugere que períodos de crise prolongada tendem a produzir não apenas instabilidade, mas também tentativas de reorganização da sociedade. As soluções que emergem desses processos não resultam automaticamente das necessidades econômicas ou dos avanços tecnológicos. Elas são construídas por sujeitos sociais concretos, por meio de conflitos, negociações, acomodações e enfrentamentos que atravessam todas as dimensões da vida coletiva.

Nesse sentido, compreender a trajetória brasileira torna-se particularmente relevante. As respostas formuladas no país diante das grandes transformações internacionais nunca foram simples reflexos do que ocorria nos centros do capitalismo mundial. Elas resultaram de combinações específicas entre estruturas herdadas, interesses de classe, projetos políticos e correlações de forças construídas em cada momento histórico. É justamente essa articulação entre condicionantes globais e processos internos que os capítulos desta coletânea procuram iluminar.

O Brasil chega ao século XXI carregando conquistas importantes, mas também problemas históricos que permanecem sem solução definitiva. Desenvolvimento econômico, desigualdade social, dependência externa, democratização do Estado, direitos sociais, questão racial, desigualdade de gênero, sustentabilidade ambiental e inserção internacional continuam a se apresentar como desafios centrais. A forma como esses temas se articulam ajuda a compreender não apenas o passado recente, mas também as possibilidades abertas para o futuro.

Os textos aqui reunidos não pretendem oferecer respostas acabadas para questões tão complexas. Seu objetivo é contribuir para a construção de interpretações capazes de relacionar fenômenos frequentemente analisados de maneira fragmentada, permitindo que o leitor identifique continuidades, rupturas e tendências presentes na formação histórica brasileira.

Em um momento marcado por incertezas, pela intensificação dos conflitos e pela percepção crescente de que antigas soluções perderam parte de sua capacidade de organizar a vida social, compreender os percursos percorridos torna-se condição necessária para refletir sobre os caminhos que ainda podem ser construídos. É nessa perspectiva que esta obra se oferece ao debate público: como instrumento de reflexão sobre o Brasil, sua história e os desafios colocados pelo tempo presente.

José de Campos Ferreira

Servidor aposentado do INSS e diretor do Sindisprev-RS

Porto Alegre, junho de 2026

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Bruno dos Reis Basílio

Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Bolsista CAPES. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0188966026882457>

Daniel Daltoé Emmanuel

Servidor do INSS, dirigente do Sindisprev-RS e mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2796455630074619>

Flávio Marcelo Busnello

Professor no Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9724086617639662>

Gabriela Rabello de Lima

Doutoranda e mestra em Comunicação pela Université du Québec à Montréal (Canadá). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4621457590187744>

Guilherme Bratz Uberti

Servidor na Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de Sergipe e doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2652509607756118>

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Professora na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutora em Educação pela mesma Universidade.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0763040425146053>

Jônatas da Rosa Lutckmeier

Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1947731189899442>

Leonardo Bacher Medeiros

Professor na Washington & Lincoln University (Estados Unidos) e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8152537826567274>

Leonardo Granato

Professor na Escola de Administração e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1935283428726866>

Rodrigo Cristiano Diehl

Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul-RS e mestre em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0284855430208386>

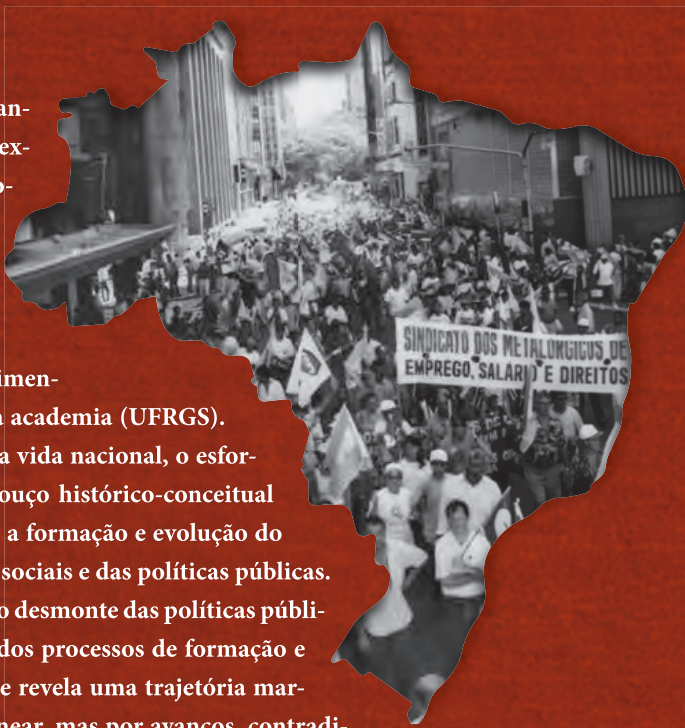
Sofía Vizcarra Castillo

Professora no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutora em Sociologia pela Pontificia Universidad Católica del Perú (Peru).
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4516558527398574>

Vanessa Marques Daniel

Professora na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutora em Administração pela mesma Universidade.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5238593132219533>

Um Brasil marcado pela financeirização da vida, avanço da extrema direita, desmonte de políticas públicas – é neste contexto que emerge a inquietação para esta coletânea, fruto da construção coletiva de conhecimento entre o movimento sindical (Sindisprev-RS) e a academia (UFRGS). Ao percorrer distintas áreas da vida nacional, o esforço analítico constitui o arcabouço histórico-conceitual necessário para reflexão sobre a formação e evolução do Estado brasileiro, dos direitos sociais e das políticas públicas. A crítica ao neoliberalismo e ao desmonte das políticas públicas situa-se na historicização dos processos de formação e reformulação destas políticas e revela uma trajetória marcada não por uma evolução linear, mas por avanços, contradições e retrocessos. Em um contexto de ataques a direitos sociais e de disputa sobre o futuro do Estado brasileiro, reconhecer os constituintes do problema público pode oferecer pistas à construção coletiva de alternativas para a mudança. Da previdência à educação, da saúde ao meio ambiente, os capítulos revelam que a construção dos direitos sociais não foi uma concessão do Estado, mas resultou de conflitos, organização coletiva e mobilização social.



Ana Berni Helebrandt

Cientista social. Diretora de Cultura e
Sustentabilidade do Sindicato dos
Bancários de Porto Alegre e Região

