



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL)

***Conservadorismo e processos de resistência na política social  
no Brasil Contemporâneo (2018-2023)***

Camila Faria Pançardes<sup>1</sup>  
Leila Maribondo Barboza<sup>2</sup>

**Resumo.** As ações do grupo de pesquisa e extensão (CPRPSBrasil/ ESS-UFRJ), a Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária de Niterói, o CMAS, o FES-NIT e o LASSAL/UFF visam o mapeamento e análise dos processos de resistência na política social no Brasil contemporâneo. Inicialmente a pesquisa se dará no CMAS e o FES-NIT. O método escolhido é o materialismo histórico e partirá da pesquisa bibliográfica justificando a pesquisa e extensão na construção de estratégias de enfrentamento que insistem na destruição dos direitos sociais e na participação popular conquistados na história recente do Brasil.

**Palavras-chave:** Direitos sociais; extensão; política Social; participação popular; resistência.

**Abstract:** The actions of the research and extension group (CPRPSBrasil/ ESS-UFRJ), the Municipal Secretariat of Social Assistance and Solidarity Economy of Niterói, CMAS, FES-NIT and LASSAL/UFF aim to map and analyze resistance processes in social policy in contemporary Brazil. Initially the research will take place at CMAS and FES-NIT. The chosen method is historical materialism and will start from bibliographical research justifying research and extension in the construction of coping strategies that insist on the destruction of social rights and popular participation achieved in the recent history of Brazil.

**Keywords:** Social rights; extension; Social policy; popular participation; resistance.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Doutora e Pós Doutora em política social pela UFF NITERÓI. Coordenadora do Projeto de Pesquisa Conservadorismo e Processos de Resistência na Política Social no Brasil Contemporâneo (CPRPSBrasil/ ESS-UFRJ). Pesquisadora e extensionista do Laboratório de Serviço Social, Movimentos Sociais e Novos Projetos Societários na América Latina (LASSAL/ ESS-UFF). camifariavr@gmail.com

<sup>2</sup> Bolsista de Treinamento e Capacitação Técnica (TCT5/ FAPERJ). Pesquisadora e extensionista do Laboratório de Serviço Social, Movimentos Sociais e Novos Projetos Societários na América Latina (LASSAL/ ESS-UFF) e do Projeto de Pesquisa Conservadorismo e Processos de Resistência na Política Social no Brasil Contemporâneo (CPRPSBrasil/ ESS-UFRJ). Pós-doutoranda em Sociologia (PPGS/ UFF).



## 1 – INTRODUÇÃO

As eleições para presidente da República no Brasil, em 2018, com o pleito favorável para o candidato da extrema direita, Sr. Jair Messias Bolsonaro, do PSL (Partido Social Liberal) em contraponto ao candidato, Sr. Fernando Haddad do PT (Partido dos Trabalhadores) é o marco temporal inicial para a formulação do presente de pesquisa e extensão intitulado “*Conservadorismo e processos de resistência na política social no Brasil Contemporâneo (2018-2023)*”.

Cabe ressaltarmos que o avanço do projeto conservador, a questão da hegemonia e os ataques à democracia contemporânea são temas acumulados por nós desde o fechamento da tese de doutorado, em 2019, sobre as esquerdas e seu papel no Estado durante os governos do PT (2003-2016). A partir do ano de 2020, nossa investigação partiu para a análise do conservadorismo sobre as instancias participativas e os movimentos sociais do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Niterói, ao iniciarmos o estágio de pós-doutoramento no Programa de Estudos Pós-graduados em política social na Escola de Serviço Social da UFF Niterói sob a supervisão da Prof<sup>a</sup> Dra. Lucí Faria Pinheiro no âmbito do LASSAL (Laboratório de Serviço Social, Movimentos sociais e Novos projetos societários na América Latina/ ESS-UFF -Niterói/PPGPS).

As instâncias de participação e controle social no âmbito das políticas sociais sofreram relevantes retrocessos, nos últimos anos, no Brasil, como parte do projeto conservador engendrado pela extrema direita e como estratégia da crise permanente do capital.

Neste contexto, o Estado vai intervir na economia e na reprodução das relações sociais, objetivando os interesses do capital, através de políticas públicas monetárias e fiscais que enxuguem os gastos historicamente em setores como a educação, saúde, previdência e assistência social.

A política de assistência social no Brasil ganhou *status* e visibilidade como política pública, no Brasil, ao ser incluída como uma das políticas que compõem o sistema de Seguridade Social brasileiro na Constituição Federal de 1988, junto com a Saúde e a Previdência Social. Historicamente, a política de assistência social atende frações da classe trabalhadora que se encontram em situação de “vulnerabilidade social” ou, como está previsto na Constituição Federal de 1988 no artigo art. 203/ II , “*onde dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e, como um dos objetivos, o amparo às crianças e adolescentes carentes*”.

Após a promulgação da CF de 1988, vimos, no Brasil a entrada do projeto neoliberal como estratégia de contenção de crise do capital e altos índices de desemprego, o que



gerou transformações nas relações de trabalho, na mediação entre Estado, capital e classe trabalhadora através de contrarreformas que impactaram a sociabilidade e atendimento das necessidades sociais de reprodução.

O marco de ascensão e legitimação da política de assistência social foi os governos PT (governo Lula 2003- 2011 e governo Dilma 2011 – 2016) ainda que sob um processo de contradições e disputas acerca do orçamento público.

A estratégia conservadora tem como objetivo garantir a superação da crise e ampliação do capital em detrimento da classe trabalhadora que vem progressivamente empobrecendo e deixando para trás a pobreza e retomando a miséria e a fome que sofrem aumento expressivo nos últimos anos como demonstra o relatório da ONU<sup>3</sup> onde foram identificados 43,2 milhões de pessoas passando fome na América Latina e no Brasil, entre 2014 e 2016, cerca de 4 milhões de pessoas viviam em situação de vulnerabilidade alimentar no Brasil, correspondendo a 1,9% da população. No entanto, os dados mais recentes referentes ao período de 2020 a 2022 mostram um aumento alarmante, atingindo 21,1 milhões de pessoas (9,9% da população).

A culminância do avanço do conservadorismo foi o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016 e a eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018 que evidenciam as estratégias do capital em assegurar a hegemonia através de valores fascistas e reacionários. Perpassa o cenário o atravessamento de uma pandemia sanitária que adensou ainda mais a crise política, econômica, social e cultural que estava em curso no Brasil. Com um grande número de mortos, o Estado enfrentou a pandemia através de políticas públicas insipientes que denotam o norte ideológico do grupo político que estava no Estado.

O objetivo do presente trabalho são as ações do grupo de pesquisa e extensão (CPRPSBrasil/ ESS-UFRJ), a Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária de Niterói, o CMAS, o FES-NIT e o LASSAL/UFF que visam o mapeamento e análise dos processos de resistência na política social no Brasil contemporâneo. Inicialmente a pesquisa se dará no CMAS e o FES-NIT. O método escolhido é o materialismo histórico e partirá da pesquisa bibliográfica justificando a pesquisa e extensão

---

<sup>3</sup> O Panorama Regional da Segurança Alimentar e Nutrição 2023 é uma publicação conjunta da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS), o Programa Mundial de Alimentos (WFP) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Disponível em: FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. 2023. América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: Estadísticas y tendencias. Santiago. <https://doi.org/10.4060/cc8514es> Acesso em 23/01/2024.



na construção de estratégias de enfrentamento que insistem na destruição dos direitos sociais e na participação popular conquistados na história recente do Brasil.

A pergunta que nos norteará é a seguinte: *“Qual a mediação entre o Fórum de Economia Solidária e o Conselho Municipal de assistência Social na formação de estratégias e ações frente ao avanço do conservadorismo nos processos de decisão e quais os impactos na fração da classe trabalhadora que desta política necessita?”*

A Extensão Universitária é, portanto, uma das funções sociais da Universidade, que tem por objetivo promover o desenvolvimento social, fomentar ações de extensão que levam em conta os saberes e fazeres populares e garantir valores democráticos de igualdade de direitos, respeito à pessoa e sustentabilidade ambiental e social. (UFES, 2013).

O objetivo da extensão é a construção de vínculos com a sociedade civil, possibilitando a socialização do conhecimento gerado pelo ensino e pesquisa. A articulação da Universidade com a comunidade em que este projeto de pesquisa e extensão estão relacionados, propicia uma identificação desta com a educação pública, revelando suas necessidades. Neste processo é que dialeticamente podemos fortalecer a construção coletiva de estratégias de resistência para mediação com a realidade social e para classe trabalhadora.

## **2 – DESENVOLVIMENTO**

### **CRISE DO CAPITAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

O modo de produção capitalista e a reprodução das relações sociais estão pautados na exploração do trabalho pelo capital com ênfase na produção da mais valia. A produção social é coletiva e sua apropriação é privada e capturada pelas classes dominantes.

As contradições assumidas pela relação entre capital e trabalho são particulares a cada estágio do capitalismo. No esgotamento do estágio monopolista deflagrado pela crise do capital na década de 1970, verificamos transformações que incidiram sobre o mundo do trabalho, suas relações, o modelo keynesiano projetado nos anos de ouro com os sistemas de proteção social – os Welfare State.

O Estado de Bem-Estar é basicamente uma instituição do século XX, caracterizada por um tipo de relação entre Estado e sociedade, antes inexistente, regida por princípios que, fazendo jus às reivindicações sociais da época, inspiraram os seguintes objetivos e políticas: extensão dos direitos sociais da época, oferta universal de serviços sociais, preocupação com o pleno emprego e institucionalização da assistência social como rede de defesa contra a pobreza absoluta e meio de garantir a manutenção de 4 padrões mínimos de atenção às necessidades humanas básicas (Mishra). (PEREIRA, 2009, p 176).



Houve no universo da produção capitalista transformações substanciais que influenciaram sobre a reprodução das relações sociais e suas representações políticas, culturais, ideológicas, artísticas e sociais. A chamada reestruturação produtiva requeria um trabalhador polivalente, uma produção pautada no método da administração baseados em categorias conservadoras como “eficiência” e “eficácia”. Segundo Behring (2008) a reestruturação produtiva caminha com o ajuste fiscal neoliberal, que significa a desregulamentação de direitos, no corte de gastos sociais e em deixar milhões de pessoas à sua própria sorte reforçando a meritocracia.

No campo da regulação da vida social as preposições eram em torno de um Estado eficiente que cumprisse uma agenda econômica e fiscal que entrasse na lógica do lucro. Esses preceitos são engendrados pelo receituário neoliberal como estratégia para a superação da crise do capital. A lógica neoliberal foi ratificada pelos Estados Nação, pelos organismos internacionais como FMI e Banco Mundial através do Consenso de Washington.

Como parte da realidade mundial, o Brasil enfrentava os impactos desta crise com aumento exponencial do desemprego, altas taxas de juros e inflação descontrolada. A adesão ao neoliberalismo pelo Brasil aconteceu no início da década de 1990, em contraponto às recentes conquistas da classe trabalhadora em prol dos direitos sociais e do atendimento das necessidades sociais de reprodução, na promulgação da Constituição Federal de 1988, no processo de redemocratização do país após 21 anos de ditadura civil militar como parte do “projeto de contrarrevolução preventiva” arquitetado pelas burguesias nacional e internacional e já provado, com financiamento do governo dos EUA.

O processo histórico de contrarreformas do Estado brasileiro, na década de 1990, no bojo das contradições entre capital e trabalho, capturado pelos interesses do capital em crise, passou por contenção de despesas e gastos para se tornar eficiente e superavitário. Isto significou cortes nas políticas sociais de saúde, educação, previdência social e assistência social. A ideia de Estado mínimo elaborada pelo neoliberalismo como estratégia para conter a crise deve ser vista como parte do “problema de hegemonia” colocado por Gramsci ao compreendermos a construção de consenso em torno desta máxima. Segundo Mota (1995, p. 95) configurou-se como uma *“contrarreforma social e moral, na perspectiva de recomposição da hegemonia burguesa”* no período da redemocratização do país.

A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica – de uma direção de classe – requer a busca do consenso dos grupos sociais, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação dos seus limites corporativos (DURIGUETTO, 2011, p. 298).

O atrelamento do ajuste fiscal ao exponencial crescimento das desigualdades sociais e agudização da questão social representa o conservadorismo que permeia a formação sócio-histórica brasileira. O projeto de desenvolvimento brasileiro, historicamente, desassocia crescimento econômico do atendimento das necessidades sociais da classe



trabalhadora, demonstrando o caráter conservador do modo de produção capitalista e da burguesia nacional brasileira balizados pela *modernização conservadora* e a refuncionalização do Estado.

Como Estado entendemos o resultado histórico de processos de forças entrelaçadas, processos que raramente produzem condições vantajosas para os grupos subalternos. A contribuição de Antônio Gramsci sobre o Estado dentro do capitalismo contemporâneo é importante ao defender a luta pela construção de um Estado radicalmente democrático, elaborado “desde baixo”, com ampla participação da sociedade civil.

A conformação da teoria ampliada do Estado se deu numa época histórica determinada, momento que Coutinho (1994, p. 54) sinaliza com uma “maior concretização ou ampliação do fenômeno estatal”. Os Cadernos do Cárcere foram o marco fundamental da reflexão de Gramsci no contexto histórico e para a produção de determinados conceitos, cuja vigência transcende a conjuntura em que foram pensados.

Segundo Coutinho (1981, p. 20) é nos Cadernos que toma corpo o conceito de “sociedade civil como portador material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito”.

Mas isto significa que por “Estado” deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil. Deve-se notar que, desta crítica ao “Estado” que não intervém, que está a reboque dos acontecimentos, etc., nasce a corrente ideológica ditatorial de direita, com seu fortalecimento do Executivo, etc. (GRAMSCI, 2017, p. 258).

Para Gramsci o Estado possui “novas determinações” e é composto por essas duas esferas acima colocadas, portanto, tem-se “um novo problema de hegemonia, isto é, a base histórica do Estado se deslocou” (GRAMSCI, 2017, p. 266).

## **MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

Na Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã ficou instituído o Estado democrático de Direito, encarregado de atender aos direitos sociais dos indivíduos preservar os valores democráticos. No art.194 está previsto: “A *Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social*”.

Este inédito sistema de proteção social sobre o tripé da seguridade social estão: a Saúde com seu caráter universal, a Previdência Social com caráter contributivo e a Assistência Social para quem dela necessitar como responsabilidades do Estado no contexto de desenvolvimento, ampliação e crises do modo de produção capitalista.



A política de assistência social no Brasil ganhou status e visibilidade como política pública no Brasil ao ser incluída como uma das políticas que compõem o sistema de Seguridade Social brasileiro na Constituição Federal de 1988, junto com a Saúde e a Previdência Social. Segundo Paiva (2014, p. 18) a política de assistência social foi regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993, e somente a partir de 2003, e se constituiu através da Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004 e a Norma Operacional Básica - NOB de 2005. Juntos se firmaram como os principais instrumentos normativos, delineando, desse modo, um novo formato para a implementação da assistência social em todo o território nacional. Em 2011, foi sancionada a Lei 12.435 que trouxe mudanças para a LOAS e institucionalizou o SUAS na legislação federal (PAIVA, 2014).

Entretanto, o que se viu no período, segundo Mota (2008), foi a centralidade da Assistência Social como política pública para o enfrentamento das desigualdades sociais inerentes ao capitalismo. Ainda de acordo com a autora, foi parte da ofensiva das classes dominantes e por este motivo se instaurou a Assistência Social como “*um fetiche social*”.

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social para além dos pobres, os miseráveis, os inaptos para produzir e os desempregados passam a ser alvo dos programas da política de Assistência Social.

Feitas estas considerações, compreendemos o conservadorismo, segundo Barroco (2015, p. 628, apud Borges & Matos, 2020, p.69), sendo a reprodução ideológica de um conjunto de determinações estruturais e conjunturais. Não estaria dissociado das ideias formuladas no campo da direita e/ou da ultradireita.

De modo geral, o que caracteriza o pensamento conservador é o esvaziamento do conteúdo histórico, a defesa de desfiliação teórica e a valorização de preconceitos em nome da tradição e das evidências empíricas, além de uma negação da totalidade e do “totalitarismo” (como se referem às experiências socialistas). A negação e coerção às demandas e reivindicações da classe trabalhadora e luta por hegemonia podem ser vistas nos processos históricos de lutas sociais no Brasil, onde obtiveram avanço a partir de mobilizações populares e dos movimentos sociais.

O papel das lutas populares e da sociedade civil é ressaltado por Gramsci (2000) na questão meridional, a partir do “espírito popular criativo”. Segundo Gramsci (2000) não é possível pensar na política, transformação social, democracia, revolução e unidade nacional sem o protagonismo dos “subalternos”. A formação de uma nova práxis política no período da redemocratização, no Brasil, teve a colaboração fecunda das categorias gramscianas e intelectuais orgânicos dos partidos de esquerda, movimento sindical e movimentos



populares. O papel dos intelectuais para o pensador sardenho está na sua capacidade de organização das ideias e vontades dos subalternos. O intelectual orgânico das massas deve estar antenado às lutas da classe trabalhadora e o atendimento das suas necessidades sociais.

Cabe ressaltar que Gramsci (2000) chama a atenção para a diferença entre o “popular” e o “populismo” em que consiste em uma concepção demagógica e paternalista no trato com o povo. Na América Latina, a ascensão de governos populares e progressistas, a exemplo, os governos do PT no Brasil (2003-2016), segundo Behring et. al. (2020) não reverteu e sequer interrompeu a aplicação do receituário neoliberal em sua essência. Ao contrário, fez do reconhecimento de pautas populares, associadas a políticas sociais focalizadas, estratégia no cooptação de lideranças sindicais, feministas, de movimentos antirracistas e LGBTQs para formação de um novo consenso.

Segundo Behring (2021) o fundo público é um dos meios pelos quais o Estado capitalista e os governos materializam suas políticas e projetos, expressando a própria razão de ser do Estado. Trata-se de um Estado burguês, cujas funções – econômicas e políticas – se realizam ao mesmo tempo em que ocultam a sua essência de classe. Para a autora, o fundo público é “um compósito de mais valia incidindo sobre lucro/juro e a renda da terra e sobre a renda do trabalhador” (BEHRING, 2021, p. 98), atuando ao mesmo tempo na reprodução ampliada do capital e do trabalho. São riquezas apropriadas através da exploração tributária, pela qual o Estado cumpre importante papel na rotação do capital, por meio de créditos, débitos, financiamento e endividamento público.

Para garantir a hegemonia e ampliação do capital financeiro, foi engendrado no Estado brasileiro, um projeto desenvolvido por aparelhos privados de hegemonia das classes dominantes, em torno de valores conservadores, desenhando um golpe contra as forças progressistas no poder e desencadeando o impeachment da Presidente da República, em 2016. Gramsci (2000) chama a atenção para a “*condição desagregada e episódica*” dos grupos subalternos e a contínua e reiterada iniciativa dos grupos dominantes sobre eles, mesmo quando se rebelam. Somente a vitória permanente, isto é, consistente e contínua podem evitar a insubordinação aos grupos dominantes.

Sua condição histórica e ameaçada precisa estar na pauta permanente das lutas sociais e populares. No Brasil, vimos esta condição no governo de Dilma Rousseff, sob os efeitos da crise do capital de 2008, na economia brasileira. A vitória apertada na reeleição de Dilma Rousseff em 2014, foi seguida por numerosas manifestações encabeçadas por organizações de direita ao longo de 2015, que forneceram o suporte político e ideológico para as iniciativas dos grupos dominantes que desenharam o golpe.

O golpe de 2016 foi a alternativa encontrada pelas classes dominantes para deter os impactos da crise econômica e a instabilidade política, adequando o país às exigências da



acumulação capitalista, em nível mundial. Dito de outro modo, dentro dos parâmetros da ordem global, a solução para a crise brasileira passava pela reciclagem do padrão de acumulação liberal-periférico e pela recomposição do padrão de dominação autocrático-burguês (SAMPAIO JR., 2017, p. 252).

Segundo Cassin (2022, p. 22), a dissolução da conjuntura externa favorável favoreceu governos de conciliação de classes e o neoliberalismo teve que ser aprofundado, o que pressupunha a criação de uma base ideológica de consenso — que teve nos protestos da direita reacionária e na grande imprensa seus principais alicerces, além de uma correlação de forças que intensificasse os mecanismos de repressão contra os trabalhadores. Antunes (2020, p. 291) aponta que o golpe deu início a um novo período de “contrarrevolução preventiva, agora de tipo ultra neoliberal e em fase ainda mais agressiva”.

Sucessora de Lula, Dilma Rousseff concluiu o segundo mandato, assumido pelo vice-presidente Michel Temer, cumprindo o pressuposto de transição.

A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), aprovada em 15 de dezembro de 2016. Conhecida como a PEC 55 ou mais popularmente como a PEC do “fim do mundo”, que instituiu um “Novo Regime Fiscal”, restringindo o gasto público primário, destinado a direitos sociais fundamentais, como a saúde, a educação e a assistência social pelos próximos 20 anos (Brasil, 2020). A EC 95 estabelece um teto de gastos para as despesas primárias. Dessa forma, o gasto público primário só poderá ser ampliado para cobrir a inflação do ano anterior. Isto é, não haverá aumento dos recursos financeiros, o que se tornará cada vez mais incompatível com as demandas pelos serviços sociais públicos, já que desconsidera o crescimento demográfico e a taxa de longevidade brasileiro.

## **ULTRANEOLIBERALISMO, CONSERVADORISMO E DESTRUIÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.**

Em 2019, o Sr. Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL) é eleito presidente da República, revelando um projeto neofascista e neoconservador, com objetivo de invadir a esfera pública para defender interesses privados, desqualificando as políticas estruturantes e instaurando o caos por meio da retirada de investimentos em saúde, educação, ciência, tecnologia e meio ambiente. Cabe ressaltar que, neste contexto, a moralização das expressões da questão social foi direcionada à punição dos indivíduos e a lógica da morte<sup>4</sup>. A agenda econômica do governo Bolsonaro teve como objetivo o

---

<sup>4</sup> Segundo Castilho e Lemos (2021, p.271) a opção pela violência e morte neste governo é incorporada aos processos institucionais, numa espécie de industrialização da morte, como a que estamos presenciando neste contexto da pandemia. A burocratização, por exemplo, para acesso ao auxílio emergencial, em tempos de Coronavírus, proposto pelo governo é um exemplo explícito de como estes mecanismos institucionais acabam



aprofundamento do ultra neoliberalismo em favor do grande capital financeirizado e do imperialismo, tendo em vista a superexploração da classe trabalhadora. A composição do governo Bolsonaro foi feita, segundo Mattos (2020) de diferentes grupos que o integraram como o núcleo militar que ocupou cadeiras no governo e nos ministérios; o núcleo formado pela bancada evangélica e o fundamentalismo bíblico; e o terceiro e último grupo, é dos economistas ultraliberais, comandados por Paulo Guedes.

O neo, o pós-neo e agora o ultraneoliberalismo, todos, sem exceção, reforçaram os instrumentos de blindagem, a propaganda e as instâncias coercitivas do Estado de maneira a bloquear qualquer opção proveniente dos setores populares, mesmo que estes lutassem apenas para fazer cumprir a própria Constituição. Enquanto política de Estado, o mais recente ultraliberalismo mais uma vez favorece os grandes proprietários, definindo-os como destinatários privilegiados dos benefícios fiscais, das rendas derivadas das dívidas públicas, além de garantir, através de intensas pressões, a redução seletiva de impostos para os grupos dominantes (ou fechando os olhos do Estado quando se trata de procedimentos ilegais levados a efeito pelos... empresários liberais). Finalmente, a doutrina liberal estimula o empresariado – as classes dominantes – a inventar caminhos por dentro do Estado para apropriar-se de bens e de atividades públicas como espaço próprio e pasto de lucros e de retornos privados (FONTES, 2020, p.13).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), neste contexto de ultra neoliberalismo e avanço do conservadorismo, vem sendo impactado por estas emendas constitucionais, num progressivo processo de desfinanciamento que incide sobre o atendimento das necessidades sociais de milhões de mulheres e homens e mulheres desempregados nesse país. A taxa de desemprego atingiu 12,7% em 2017, indicando 13 milhões de pessoas desempregadas. Essa foi a maior taxa da série histórica iniciada em 2012. Comparado a 2014, a população desempregada subiu 86,4% (IBGE, 2018).

Por meio de Nota<sup>5</sup>, em abril de 2019, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) divulgou que já no governo Bolsonaro, o déficit progressivo no orçamento da assistência social, passou de 21,76% em 2017 para 59,3% em 2021. Durante a realização das oficinas que antecedem a XII Conferência da Assistência Social, foi divulgado que para 2021, o orçamento aprovado pelo CNAS para o financiamento de serviços e ações socioassistenciais foi de 2,6 bilhões, mas teve uma aprovação do Ministério do Planejamento de apenas 1 bilhão. Ou seja, a Lei Orçamentária Anual (LOA) não tem contemplado na íntegra os valores aprovados pelo CNAS para as ações destinadas ao apoio a gestão e a execução dos serviços, programas e projetos ofertados pelo SUAS, além de revelar o desrespeito do governo federal com as instâncias e pactos democráticos garantidos legalmente.

Segundo Sgorlon e Dal Bello (2021) destaca-se ainda, a publicação em diário oficial, pelo Ministério da Cidadania, da Portaria 2.362/2019. Essa normatização permite a

---

contribuindo para aumentar cada vez mais os índices de desigualdade social no País por meio de uma política de morte, arquitetada nos porões do Planalto.

<sup>5</sup> Nota do CNAS na íntegra:

[https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6\\_7b93a3feba4246edbeaf580ca8eef8f2.pdf](https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_7b93a3feba4246edbeaf580ca8eef8f2.pdf) Acesso em: 23/01/2024.



equalização de recursos ao Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), conforme a disponibilidade orçamentária anual do governo federal. Um dos principais efeitos dessa lei, é o que habilita o Ministério da Cidadania a pagar parcelas menores em relação ao acordado no CNAS. Essa normatização estabeleceu a redução de recursos do SUAS, que nos primeiros meses daquele ano, contabilizaram cortes de 30 a 40% em relação aos repasses do governo federal aos municípios (BRASIL, 2020).

No âmbito da participação e controle social, no ano de 2019, o então Presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto 9.759, que visou a diminuição do número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Esses programas, criados pelo governo Dilma Rousseff, em 2014, também foram extintos. De acordo com o decreto, além de conselhos, serão encerrados comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei. Na ocasião, os órgãos tinham prazo de 60 dias para justificar sua existência. Tais medidas tinham o objetivo de erradicar a participação da sociedade civil nos processos de decisão e defesa dos direitos sociais, numa agenda autoritária e no ataque a democracia.

Consideramos que os desafios são próprios dos processos democráticos, e a partir da eleição do Presidente Jair Bolsonaro, o negacionismo em detrimento da proteção social e prevenção à pandemia desnudaram as contradições do projeto neoliberal, ampliando o nível de desigualdade entre as classes.

Ressaltamos que as análises acerca do avanço do ultraconservadorismo na política de Assistência Social de Niterói levam em consideração seu caráter não contributivo, entretanto, nossa investigação está no lugar que a participação e o controle social assumem na gestão desta política social, no conjunto da Seguridade Social, e na reprodução das relações sociais, no período em questão (2018-2023), e luta pela reapropriação do valor de uso social e coletivo do trabalho humano.

Quais os limites democráticos da participação e do controle social, no SUAS, diante das constantes ofensivas do capital em crise para retomada da hegemonia?

O ultraconservadorismo se espalha pelas estâncias democráticas e decisórias, com o objetivo de esvaziar o sentido da proteção social como um elemento direito social e humano. Tal projeto tem uma função ideológica de manter historicamente os privilégios da burguesia nacional destruindo qualquer possibilidade de avanço das pautas progressistas, reprodutoras das necessidades sociais dos trabalhadores e trabalhadoras. A sociedade brasileira se funda nas elites, com seu racismo, seu preconceito de classe, seu horror ao comunismo e ao ideário de liberdade.



## CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO EM NITERÓI – RJ

O município de Niterói está localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, com população estimada em 481.749 mil habitantes, pelo Censo de 2022, segundo dados do IBGE<sup>6</sup>, e com alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, ocupando alta posição em nível nacional e o 1º lugar dentre os municípios do estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, a cidade passou por um processo de crescimento populacional e urbano sem planejamento o que acarretou para uma grande parcela da população, a intensa precarização da vida com aumento das desigualdades sociais como violência, desemprego e fome.

Segundo Guimarães (et. al., 2016) antes da Constituição Federal de 1988, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Niterói sempre teve algum órgão governamental que apontasse uma intenção de Política da Assistência, mesmo uma política mais assistencialista ou clientelista, mas que fizeram ter um início de Assistência Social que podemos apontar na década de 80. Neste cenário, podemos identificar a criação da Coordenadoria de Bem-estar Social, em 1984, como referência inicial para contextualização histórica da trajetória da Assistência no município.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Niterói foi criado em 1996 pela Lei Municipal n.º 1549/96 e tem como regimento ser colegiado máximo da Assistência Social no âmbito do Município, é o órgão permanente e deliberativo que reúne representantes do governo e da sociedade civil para discutir, estabelecer normas e fiscalizar a Política Municipal de Assistência Social. O conselho tem funções deliberativas, normativas, e informativas, atuando na formulação de estratégia, com objetivo de estabelecer, acompanhar, controlar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Municipal de Assistência Social.

Diante das práticas clientelistas da gestão municipal, a implementação da política de Assistência Social e a gestão do SUAS em Niterói foram desafios colocados na consolidação dos serviços socioassistenciais. Em 2013 ficou denominada Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e, em 2021, Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária. Segundo Andrade (2024) a política pública de assistência social é atualmente conduzida pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária (SMASES), estabelecida por meio da Lei no 3.575, de 29 de janeiro de 2021. Essa criação decorreu do desmembramento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH).

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama> Acesso em 25/01/2024.



Ainda de acordo com a autora, o Decreto no decreto 14.516, de 13 de setembro de 2022, instituiu o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária, estabelecendo que é sua finalidade coordenar, executar, manter e aprimorar o sistema de gestão da política, das unidades de prestação de serviço e dos serviços de Assistência Social (conforme disposto na Lei Federal 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social), Economia Solidária (conforme disposto na lei 3.473, de 20 de janeiro de 2020 que dispõe sobre a Política Municipal de Economia Popular Solidária de Niterói) e de Segurança Alimentar (conforme disposto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN), respeitando os princípios e diretrizes de participação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do Conselho Municipal de Economia Solidária (CMES), do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Niterói (COMSEA) e dos demais Conselhos de Direitos.

Como fruto da vida social e ação humana (CASTRO, 1946), a fome se constitui como um “flagelo não-natural” que é relativa às estruturas econômicas e produtivas de um determinado sistema. A produção latifundiária baseada na monocultura e exploração da terra vai de encontro com os preceitos da soberania alimentar e combate à fome levantadas por Josué de Castro, em *Geografia da Fome* (1946). Estudos recentes como *Sistemas Alimentares e Territórios no Brasil* (2022), de Renato Maluf (et. al., 2022) e *Sistemas alimentares, desigualdades e saúde no Brasil*, de Luciene Burlandy (et. al, 2022) apontam sobre os desafios da política de segurança alimentar e nutricional na construção de uma cadeia de alimentos de fontes sustentáveis em um cenário de agudo acúmulo da pobreza tão qual do capital. Em um contexto de fome, no qual há uma superprodução de alimentos e de riqueza, as políticas de segurança alimentar e nutricional, e as suas instâncias participativas, se materializam e buscam acender suas potências, frequentemente ameaçadas.

Nesse sentido, as ações da política de SAN são desenvolvidas e implementadas por diversas ações e políticas públicas que acontecem no território, tais como as políticas de saúde, assistência social, educação, desenvolvimento agrário, entre outras.

O SUAS, cuja organização e gestão é descentralizada e pautada na participação e controle social, possui importantes instâncias de integração nos territórios. Os equipamentos de proteção básica (CRAS) e proteção especial (CREAS), onde são ofertados serviços, programas e benefícios socioassistenciais favorece a articulação das políticas, o processo de construção de ações intersetoriais para acesso universal à alimentação adequada e saudável para a população em vulnerabilidade e risco social, por meio dos equipamentos e serviços socioassistenciais e de SAN, além dos programas, ações e benefícios relacionados ao abastecimento e ao consumo alimentar.



No SUAS, em Niterói, a sede da “*economia solidária*” é na Casa Paul Singer (conhecida, localmente, como *Casa Azul*), vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária (SMASES), da Prefeitura Municipal de Niterói (PMN). A Casa Paul Singer<sup>7</sup> foi inaugurada, em 25 de julho de 2019, para ser um espaço de acolhimento, formação, capacitação e orientação aos empreendedores da economia solidária, cooperativas e associações, que recebe trabalhadores de Niterói e de municípios vizinhos. A Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária é a gestora do centro, em parceria com o Fórum de Economia Solidária de Niterói, tendo como instâncias representativas a Plenária Municipal (que acontece uma vez ao mês), a Secretaria Executiva, e o Conselho de Integração, o qual tem por objetivo reunir-se com as coordenações e grupos de trabalho das ações, para avaliá-las e definir pautas a serem discutidas.

chamado *Circuito Araribóia*. O *Circuito Araribóia* tem como objetivo formalizar as relações de trabalho de trabalhadores antes informalizados, buscando oferecer uma frequência na renda e linhas de produção, acolhendo as atividades locais para a política.

### **3 - RESULTADOS E CONCLUSÕES**

É possível dizer que, ao mesmo tempo que a Política Municipal de Assistência Social e Economia Solidária traz sua potência transformadora, no que tange à organização da cultura e caráter pedagógico, uma vez que além de o FES-Nit se propor a ser um espaço autogestionado, sendo mobilizado deliberado pelos usuários e gestores do movimento social, também está permeada pelo cotidiano do trabalho profissional do assistente social na equipe técnica do equipamento social no contato face-a-face com os usuários da política, desempenhando um papel civilizatório do processo moral e ético da estrutura social.

Neves (2012) afirma que a melhor expressão que define a participação da sociedade civil nos processos decisórios e na luta por hegemonia é “controle democrático” na tentativa de viabilizar, de fato, uma gestão democrática do Estado. Entretanto, de acordo com Schmidt (2015) se verificou uma ênfase no estabelecimento da relação público / privado à execução da Política de Assistência Social no município, como marca de processos históricos como o clientelismo e o patrimonialismo.

Menezes (2008) ressalta que a economia solidária está sintonizada com as recomendações dos organismos multilaterais que difundem e legitimam, na sombra, a orientação dos países imperiais voltados para a sustentação dos interesses do capital financeiro nacional e internacional e, simultaneamente, contribui para a sedimentação da

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://niteroi.rj.gov.br/2022/07/15/casa-paul-singer-de-economia-solidaria-completa-tres-anos/>  
Acessado em: 29/01/24.



hegemonia norte-americana. Segundo a autora, é um projeto político inscrevendo a miséria no rol de mecanismos de crédito, metamorfoseado em política social de combate à pobreza e ao desemprego soma, ao seu discurso ideológico, a noção de empreendedorismo, tão funcional à precarização e à terceirização do trabalho, com o aval do movimento sindical e da universidade pública através das incubadoras de cooperativas.

A atuação dos subalternizados na trajetória histórica da realidade brasileira consiste dialeticamente em avanços e retrocessos de luta objetivando à defesa de direitos e meios objetivos de garantir sua subsistência em sociedade. Estas lutas são expressões de processos pela conquista da hegemonia entre as duas classes fundamentais no capitalismo, ou seja, disputa pela direção da construção de uma nova lógica intelectual e moral, bases de uma nova ordem social.

É diante desta trajetória histórica e do contexto atual de avanço do ultraconservadorismo no Brasil e no mundo que vêm ocorrendo um processo de perda progressiva e perversa dos direitos sociais e das conquistas das classes trabalhadoras que nos imputamos a necessidade de estimular a disseminação da pesquisa e extensão afim de explorar as possibilidades emancipatórias e de construção da autonomia às classes subalternizadas, por meio da potencialização da consciência crítica e de ações políticas na direção da defesa do Estado democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, E. CISLAGHI, J. F. SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e Bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.
- BEHRING, E. R. Fundo público, valor e política social. São Paulo: Cortez Editora 2021.
- ESPING-ANDERSEN, G. After the golden age: the future of the welfare state in the new global order. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Genebra, 1994.
- FONTES, V. PREFÁCIO NA TRAGÉDIA DA PANDEMIA. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.
- Gabriel S. Guimarães, Joelma S. da Costa, Marcio Eduardo Brotto e Patrícia B. B. da Silva. A gestão da assistência social e direitos humanos em Niterói - O Centro Pop e seus desafios. Revista O Social em Questão - Ano XIX - nº 36 – 2016. pg 377 – 398.
- GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere. Volume 2. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho; Coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.
- \_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere. V. 1. Ed. e trad. Carlos Nelson Coutinho. Coedição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 8ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2015.
- no município de Niterói – RJ. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: PPG/ UERJ, 2015.