

## **Retração ou desmonte de políticas de proteção social: um estudo dos casos de Brasil e Argentina no período de 2015 a 2022**

Núbia Lucas Licht Caldieraro<sup>1</sup>  
Sandra Mara da Silva Monteiro<sup>2</sup>  
Tielle Fonseca de Oliveira<sup>3</sup>  
Luciana Pazini Papi<sup>4</sup>

### **Resumo**

A pobreza é um problema persistente na América Latina. Brasil e Argentina têm implementado políticas de combate à pobreza ao longo dos anos, embora as abordagens e os resultados variem dependendo do contexto político e das estratégias adotadas pelos governos. Se nos anos 1990 ambos países iniciaram com a aplicação das agendas neoliberais com a construção de Sistemas de Proteção Social (SPS) mais focalizados, nos anos 2000, sob a agenda de centro-esquerda, apresentaram avanços na construção destes com propostas mais inclusivas, ampliando as redes de assistência social em articulação com os programas de transferência de renda. No entanto, após 2015, novamente ingressaram sob uma onda política de características mais liberais, com consequências para amplos espectros de políticas, como o aumento da pobreza e de vulnerabilidade da população em alguns casos. O presente estudo tem por objetivo investigar o desenho atual dos SPS de Brasil e Argentina, observando em específico as mudanças ocorridas entre 2015 e 2022 nos Programas de Transferência de Renda e Assistência Social, a fim de provocar uma reflexão sobre desmonte ou retração. Do ponto de vista metodológico, é utilizado uma análise dos documentos disponibilizados em fontes oficiais dos referidos países.

**Palavras-chave:** Desmonte de políticas públicas. Governos liberais. Proteção social não contributiva

### **Abstract**

Poverty is a persistent problem in Latin America. Brazil and Argentina have been implementing anti-poverty policies over the years, although approaches and results vary depending on the political context and strategies adopted by governments. If in the 1990's both countries initiated the application of neoliberal agendas by building more focused Social Protection Systems (SPS), in the 2000's, under the centre-left agenda, they presented advances in such building, with more inclusive proposals, expanding the social assistance network in articulation with income transfer programs. However, after 2015, once again they entered a political wave with more liberal characteristics, with consequences for a wide spectrum of policies, such as the increase in poverty and vulnerability of the population in some cases. The present study aims to investigate the current design of SPS in Brazil and Argentina, specifically observing the changes that occurred between 2015 and 2022 in the Income Transfer and Social Assistance Programs, in order to incite a reflection on dismantling and retraction. From a methodological point of view, an analysis of documents available in official sources of the referred countries is used..

---

1 Mestranda em Políticas Públicas/PPGPP/UFRGS

2 Mestranda em Políticas Públicas/ PPGPP/UFRGS

3 Mestranda em Administração/PPGA/UFRGS

4 Doutora em Ciência Política, docente no PPGPP/UFRGS

**Keywords:** Dismantling public policies. Liberal governments. Non-contributory social protection

## 1 INTRODUÇÃO

É sabido que a pobreza é um problema persistente na América Latina, afetando todos os seus países, incluindo o Brasil e a Argentina. Ambos países têm implementado políticas de combate à pobreza ao longo dos anos, embora os desenhos e resultados variem dependendo do contexto político e das estratégias adotadas pelos governos (Papi, 2017). Conforme sustentou Fiori (2007), a América Latina movimenta-se de forma similar e praticamente sincrônica a movimentos econômicos e políticos. Tais características podem ser identificadas através das agendas que remodelam os Sistemas de Proteção Social (SPS), apesar da singularidade existente em cada país. Brasil e Argentina refletem essa máxima. Assim, se nos anos 1990 ambos países iniciaram com a aplicação das agendas neoliberais e com a construção de sistemas de proteção mais focalizados, nos anos 2000, sob a agenda de centro-esquerda, ambos países apresentaram avanços na construção de SPS com propostas mais inclusivas, ampliando as redes de Assistência Social em articulação com os Programas de Transferência de Renda, com uma proposta universalista. No entanto, após 2015, sob uma onda política neoliberal (novamente) houve mudanças políticas com consequências para amplos espectros de políticas, sejam elas econômicas, fiscais, trabalhistas e sociais. Com a promoção de políticas que enfatizaram a liberdade individual, o livre mercado, o gerencialismo e a redução da intervenção estatal na economia, houve um recuo na “defesa” da ampliação dos sistemas de proteção social.

No Brasil, o projeto político de cunho neoliberal foi retomado no governo de Michel Temer, em 2016, podendo se observar através de mudanças legislativas como a Emenda Constitucional nº 95 que congelou gastos sociais por 20 anos. O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) intensificou a abordagem liberal, direcionada especialmente, à formulação de políticas de combate à pobreza. Um dos principais programas sociais existentes no Brasil, o Bolsa Família, em que pese tenha sido mantido, recebeu um aumento modesto nos benefícios. Mesmo com tal medida, o governo optou por reduzir os recursos destinados a outros programas sociais e igualmente optou por implementar cortes significativos em áreas como educação, saúde e assistência social (Papi *et al*, 2022). Ademais, a agenda econômica adotada pelo governo teve impactos indiretos na pobreza, como o aumento do desemprego e da desigualdade de renda. No caso brasileiro, recentemente avança-se nas pesquisas para compreender o processo ocorrido na Assistência Social e no PBF, seja do ponto de vista de investimento, como também de sua execução e impactos sociais.

No governo argentino, com Mauricio Macri (2015-2019), foram adotadas medidas para combater a pobreza implementando uma série de reformas econômicas as quais apresentavam características de políticas de austeridade. Assim como no Brasil, essas medidas tiveram consequências para os segmentos mais vulneráveis da população. Como estratégia, o governo Macri lançou o programa "*Argentina Contra el Hambre*" (Argentina Contra a Fome) para enfrentar a pobreza e a insegurança alimentar, expandindo a rede de Assistência Social e promovendo a distribuição de alimentos. Porém, ainda restou uma lacuna importante a ser coberta com relação a essa agenda.

Nesse sentido, os governos liberais de Brasil e Argentina compartilharam de algumas ideias sobre o rumo da economia e desenho de proteção social. Neste artigo objetiva-se analisar as mudanças ocorridas nos Programas de Transferência de Renda (Programa Bolsa Família e *Asignacion Universal por Hijos*) e Assistência Social (SUAS e AS Argentina) refletindo se podem indicar intenção de desmonte ou retração dos SPS, a partir das estratégias utilizadas pelos presidentes.

Do ponto de vista teórico-metodológico, utiliza-se o referencial sobre policy change e policy dismantling (Mahoney e Thelen 2010; Pierson 1994; Pierson 2000; Bauer e Knill 2012, Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013). Do ponto de vista dos procedimentos, a pesquisa de natureza qualitativa e exploratória, busca identificar as alterações em programas de Transferência de Renda e Assistência Social de Brasil e Argentina no período de 2015 a 2022, com base em análise documental.

Pretende-se ampliar o debate sobre as mudanças e desenho dos Sistemas de Proteção Social latino-americanos, considerando o impacto das agendas políticas de governo. Analisar esse fenômeno no Brasil e Argentina pode ser relevante para a agenda de estudos interessada em entender os processos de ampliação e retração e seus mecanismos causais.

Para tanto, apresentamos o framework analítico do policy dismantling e trazemos uma análise das mudanças ocorridas no Brasil e da Argentina nos anos recentes, com vistas a avaliar o cenário de mudança ou desmonte de políticas públicas de proteção social.

## **2 MUDANÇA OU DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: CAMINHOS DA LITERATURA**

A literatura em políticas públicas foi marcada nas últimas décadas pela proliferação de estudos interessados em entender a mudança de políticas, dada a retração dos Estados de Bem Estar iniciada nos anos 1980 e 1990 e a incapacidade dos estudos mais clássicos do neo institucionalismo histórico em explicar a mudança (Mahoney e Thelen 2010, Streeck

e Thelen 2005). Nesta toada, avançou-se em abordagens e metodologias de análise da mudança institucional, destacando-se a importância dos momentos críticos (Capoccia 2015, Baumgartner e Jones 1993); das mudanças graduais mais ocultas, ou encobertas (Mahoney e Thelen 2010, Streeck e Thelen 2005) e das mudanças diante da resiliência das políticas (Pierson, 1994; 2000).

Recentemente, em face dos ataques ao Estado e às políticas sociais, sobretudo, as de Direitos Humanos (Papi *et al*, 2022), vindos de governos ocidentais conservadores, as atenções se voltaram para mudanças de pólo negativo, com objetivos de entender o desmonte. Neste contexto, tem se destacado o trabalho de Bauer e Knill, (Bauer *et al* 2014, Bauer e Knill 2012) e Jordan Bauer e Green-Pedersen (2013), uma vez que os mesmos avançaram na operacionalização das teorias pretéritas sobre mudança, desenhando um *framework* para análise do desmonte de políticas públicas. Para tanto, os autores propõem o exame da direção das mudanças ocorridas, as estratégias empregadas pelos atores políticos para desmontar e as camadas de mudanças ocorridas. Nesse sentido, são apresentados três aspectos para tratar do desmantelamento: 1) as preferências dos atores, em especial a dos chefes executivos; 2) as estratégias utilizadas para desmontar; e 3) os efeitos sobre as políticas públicas, apresentando níveis e camadas de desmonte (densidade e intensidade das políticas).

Assim, para se compreender o desmonte é importante iniciar pela compreensão do contexto em que as mudanças ocorrem. Tais como: o “clima” político ideológico internacional e nacional, as pressões econômicas e a estrutura institucional interna que justificam, motivam e oportunizam (ou não) os políticos a operar cortes e mudanças. Um segundo passo importante é mapear as preferências dos atores, uma vez que elas refletem os valores e objetivos políticos tendo impacto direto na tomada de decisão. Assim, além de partidos políticos, as trajetórias dos atores importam.

Em se tratando das estratégias utilizadas para desmantelar políticas, Bauer e Knill (2012) demonstram que os tomadores de decisão podem empregar uma série de abordagens mais expostas ou ofuscas incluindo revisões legislativas, cortes de recursos financeiros, reorganização de instituições e mudanças de instrumentos para a implementação de programas e projetos. Compreender essas estratégias é crucial para entender como as políticas são transformadas ou eliminadas. Bauer e Knill (2012) propõem quatro tipos de estratégias a serem mapeadas: o desmonte por omissão; por deslocamento de arena; por ação simbólica; e a desmontagem ativa.

O desmantelamento por omissão é a mais sutil e difundida das estratégias, uma vez que não há decisão de desmantelar publicizada. Há baixa visibilidade, pois a ausência de

qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates altamente politizados. Nessa estratégia, os atores se abstêm de ajustar os níveis existentes de políticas às mudanças nas condições ambientais. Assim, a política pública vai se tornando insuficiente para as demandas crescentes no interior de grupos beneficiários.

O desmantelamento por deslocamento de arena, também tem baixa visibilidade, dado que se transfere para outros níveis governamentais ou atores da sociedade civil a “responsabilidade” pela política pública. Desta forma, a baixa efetividade dos resultados não podem ser atribuídos diretamente aos políticos desejosos do desmantelamento (Bauer *et al* 2014, Bauer e Knill 2012, Jordan Bauer e Green-Pedersen 2013).

No desmonte por ação simbólica, não há decisão efetiva de desmantelamento, mas há alta visibilidade. A estratégia procura garantir que qualquer intenção de desmantelamento seja atribuída de forma clara e direta aos decisores políticos, de modo que esses declaram deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas existentes, pois obterão apoio eleitoral.

Por fim temos o desmonte ativo, também com alta visibilidade. Diferentemente da ação simbólica, onde as declarações não levam efetivamente ao desmantelamento, aqui existe uma decisão deliberada, com forte e evidente preferência pelo desmantelamento. Os políticos não apenas buscam ser vistos como seus causadores, como realmente desejam desmantelar políticas existentes, uma vez que isso pode recompensar, política e/ou ideologicamente.

As dimensões afetadas das políticas públicas podem ser a densidade, ou seja, o alcance/tamanho delas e a intensidade - àquela que afere a robustez das Políticas Públicas. Para operacionalizar a análise da densidade, os autores sugerem se observar os indicadores de densidade formal e instrumental. Para o primeiro, caberia verificar a diferença entre o número de metas adotadas inicialmente e as abolidas; e para a densidade instrumental, a diferença entre o número de instrumentos iniciais/adotados e abolidos. No que tange à intensidade de tipo formal, caberia verificar os ajustes e os não ajustes nos novos regulamentos ou subtrações de regulamentos. Já sobre a intensidade substancial, recomenda-se analisar as capacidades administrativas e procedimentais, assim como, os ajustes e não ajustes no número de beneficiários.

Procedendo a pesquisa empírica sobre mudanças na política social em 13 países (Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido) no período de 1980 a 2013, Knill *et al* (2020) procederam um importante achado: em política social, raramente os instrumentos são completamente abolidos, ou seja, os programas, projetos e meios de atingir os objetivos centrais da política

geralmente resistem. Em vez disso, as atividades de desmantelamento afetam a generosidade das políticas sociais (abrangência/nº de público alvo), deixando os elementos mais estruturais praticamente intocados. Ademais, contrariando uma leitura intuitiva do dismantling, a pesquisa detectou existir mais eventos de expansão do que de desmonte das políticas ao longo do tempo. Isso se deve ao processo regulamentador existente no âmbito das políticas sociais, frente aos contextos de mudança ambiental, que causam o efeito de acumulação de regras e de políticas. Conforme entendem os autores, padrões empíricos gerais de mudança de política não indicam desmantelamento substancial e/ou substituição de políticas. Em vez disso, o padrão mais dominante tem sido o acúmulo constante de regras mantendo as políticas vivas a despeito das ações dos governantes (Knill, et al, 2020, p. 8). Essa afirmação corrobora com as teses de Pierson (1994), que entende que os programas sociais são a parte mais resistente do EBS e possuem elementos resilientes às estratégias de desmonte.

## **2.1 Desenho de proteção social de Brasil e Argentina**

### **2.1.1 Argentina**

Apesar de não podermos tratar os casos de Brasil e Argentina como “monolítico” em matéria de SPS (Kerstenetzky, 2012), não se pode negar certos paralelismos existentes na construção dos modelos de ambos países, dado o seu caráter contributivo e destinado àqueles envolvidos em relações de assalariamento formal (Bichir, 2012).

Conforme asseverou Arcediácono (2012), na Argentina desenvolveu-se uma visão de proteção social *trabajocentrica*, dado que os principais direitos se desenvolveram em na proteção ao trabalhador. Essa lógica inicia-se no século XX, em função das greves ferroviárias, quando o Estado cria as primeiras casas de pensões, originando um incipiente sistema de previdência social que cobria um conjunto privilegiado dos assalariados. A população fora deste sistema, restou sujeita à gestão filantrópica da pobreza realizada pelas instituições de benemerência, de forma muito assemelhada ao caso brasileiro (Papi, 2015).

Essa lógica se reproduz até metade do século, quando a proteção social é modelada, a partir de três princípios básicos: ações filantrópicas de atenção aos pobres, veiculada pelas instituições de *la Sociedad de Beneficencia*, um extenso sistema público de educação básica com base no princípio de cidadania, e um crescente sistema de seguridade social contributiva destinado aos trabalhadores assalariados.

Os anos 1980 e 1990, marcam o contexto da produção da chamada “nova questão social” na Argentina, gerada pelos altos níveis de desemprego, subemprego, informalidade e

a exclusão social (Cepal, 2014; Repetto e Dal Masseto, 2011). Do ponto de vista institucional, os programas de focalização, privatização e descentralização de políticas sociais matizaram as escolhas dos governos deste contexto, levando o país a fortes variações nos índices de pobreza, a altos níveis de desemprego, informalidade e a exclusão social. Do ponto de vista de programas sociais, proliferaram políticas de Transferências condicionadas de renda com amplo alcance como o “*Plan Trabajar*”<sup>5</sup> de 1995, (Zaragoza, 2014). Desde então se sucederam uma grande quantidade de programas, dos quais o mais extensivo foi o *Plano Jefes y Jefas de Hogar* (PJJH) de 2002, cujo objetivo foi minorar os efeitos da crise econômica de 2001. Assim, chegou-se no início dos anos 2000 com mais de sessenta programas sociais em âmbito nacional que dependiam de nove Ministérios e Secretarias diferentes marcando uma alta fragmentação institucional.

No contexto de giro à esquerda argentina, sob a liderança dos Kirchner, volta-se a valorizar o papel do Estado na condução do desenvolvimento, sendo as políticas de proteção social colocadas no centro do debate. Com propostas para aumento de pensões, investimentos em serviços públicos e de transporte, impactou-se um quinto da população argentina que passou a receber maior apoio social do Estado (De Souza, 2021). Em termos de economia, os governos kirchneristas agiram para o desendividamento do Estado, negociando a dívida internacional do país e, com isso, realizando o pagamento das dívidas ao Fundo Monetário Internacional. Passando pelo contexto do *boom* das *commodities*, o crescimento a taxas elevadas permitiu se investir em programas sociais (De Freitas; Crespo, 2019).

Neste aspecto, uma das principais questões defendidas pelas comunidades defensoras de políticas sociais, foi a importância da universalização dos programas e a minimização da fragmentação institucional existente na Argentina para implementar as políticas de proteção social não contributivas. A fragmentação institucional não foi facilmente vencida (Papi, 2017). Porém houve a unificação de programas de transferência de renda, sendo o *Asignación Universal por Hijo* (AUH) um dos expoentes. Conforme sustentaram Repetto e Langou (2010)

A AUH é a iniciativa mais importante em matéria de proteção social da Argentina dos últimos anos. Sua implementação significou um passo de suma importância para se avançar em um piso de proteção social no país. A AUH garantiu um repasse mínimo a cerca de dois milhões de famílias, implicando assim uma importante redução nos índices de pobreza, indigência e desigualdade de renda no país. Além de seu impacto na situação social dos sectores mais vulneráveis, a AUH também implicou na unificação parcial dos programas de transferências condicionadas (PTC)

<sup>5</sup> Durante cinco anos, o “*Plan Trabajar*” manteve em média 80,000 beneficiários que realizavam tarefas básicas de manutenção nas municipalidades como condição de uma transferência monetária.

mais relevantes que se implementaram no país. Deste modo, se constitui como um possível pilar para a construção de um incipiente sistema de proteção social da Argentina (Repetto e Langou, 2010, p. 2).

A AUH trata-se de receita distribuída para filhos com menos de 18 anos (tendo como limite a quantidade de 5 filhos) para todos os trabalhadores desempregados ou para aqueles que exerçam a sua atividade na economia informal (Quiroga e Castillo, 2020). O principal objetivo é melhorar a qualidade de vida e o acesso à saúde e educação de crianças e adolescentes.

Em meio a onda conservadora que ascendeu sobre o Cone-Sul da América Latina nos últimos anos, Mauricio Macri, foi eleito a partir de uma campanha eleitoral espetacularizada e com propostas econômicas liberais que antecipavam reformas econômicas para uma nova inserção internacional do país. A equipe econômica de Macri percebia a fragilidade da economia como fruto da intervenção excessiva do Estado e de isolamento internacional (De Freitas; Crespo, 2019).

Para realizar as reformas, Mauricio Macri remodelou a burocracia estatal, a tornando composta por funcionários do setor privado, como empresas nacionais, multinacionais e associações empresariais, firmando sua “CEOcracia”<sup>6</sup> (De Freitas; Crespo, 2019). Acreditando na prioridade da retomada econômica com suas propostas, baseou-se em pressupostos que priorizavam a gestão governamental objetivando uma reabilitação do crédito externo, o desenvolvimento do comércio exterior sem intervenção estatal com a frase: ‘voltar ao mundo’ (Natalucci, A.; Mouján, L. F, 2022.). Outra característica do plano de governo que se soma ao aspecto de abertura econômica, é que esta seria direcionada a determinados setores considerados competitivos, como a agropecuária, que garantiriam que a Argentina se tornasse “o supermercado do mundo”, nas palavras do novo presidente (De Freitas; Crespo, 2019).

O governo não alcançou o investimento estrangeiro para crescimento econômico, como era previsto, mas sim retomou o endividamento do país e o deixou ainda mais vulnerável aos mercados internacionais. Em âmbito doméstico, Macri promoveu reajustes tarifários conhecidos como “*tarifazos*”, os quais acabaram por promover queda significativa no poder aquisitivo da população (De Freitas; Crespo, 2019).

Quanto aos programas sociais em seu governo, demonstrou preocupação com a agenda, porém somente para a manutenção dos programas já existentes (Quiroga; Castillo, 2020), não ajustado ao tamanho do empobrecimento da população. Na próxima seção

---

<sup>6</sup> Conforme Carmona (2018) CEO se refere, no inglês, ao Chief Executive Officer. O termo remete a conotações econômicas e financeiras de um governo com cargos hierárquicos compostos por altos executivos de empresas.

analisa-se em específico as mudanças mais recentes sob os governos liberais, buscando associar ao modelo de Bauer e Knill (2012) no que tange às estratégias de desmonte. Antes disso vamos ao caso brasileiro.

### 2.1.2 Brasil

Os anos 1930 marcam o início da constituição de nosso SPS a partir da instauração do governo Vargas e a tentativa de construção do Estado Nacional moderno. Semelhante ao governo argentino, a tentativa de construção de uma proteção social no Brasil caracteriza-se pelo amplo esforço de *regulamentação do mundo do trabalho assalariado*, e inserção destes no mercado consumidor, deixando fora do alcance do sistema de proteção social, às populações não participantes do processo de acumulação (Papi, 2015).

No período histórico-político seguinte, que vai de 1945 a 1964, a incorporação de direitos sociais não consegue modificar o histórico caráter seletivo das políticas sociais brasileiras. Neste sentido, a proteção social às populações vulneráveis não incorporadas pelo trabalho assalariado continuaria, durante o período, orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas.

Em 1964, com o golpe militar, inaugura-se um modelo estatal autoritário marcado pelo aprofundamento do ideário desenvolvimentista, cujo projeto, combinava crescimento econômico acelerado com atrelamento ao capital internacional. Neste contexto, as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração dos ainda não inclusos no mercado de trabalho. Data desse período a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incluiu a Legião Brasileira de Assistência - LBA e a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM. As ações se mostram incipientes para a montagem de um SPS inclusivo, sendo que a pobreza muitas vezes foi tratada com base na repressão e violência (Papi, 2015).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugura-se um regime político democrático com a meta de “resgate da dívida social”. Nesse ano, criou-se uma comissão para reestruturação da Assistência Social (AS), que padecia da excessiva centralização das decisões e execução, de insuficiência de recursos, fragmentação institucional responsável por ações desconexas, superpostas e pouco resolutivas, além de forte clientelismo e prática do *primeiro damismo*.

Com vitória constitucional, a AS foi alçada ao *status* de política pública garantidora de direitos, integrante do Sistema de Seguridade Social, junto da saúde e da previdência social, possuindo como principal característica o caráter público e descentralizado (com atribuições específicas para os três níveis de governo). No entanto, apesar do

reconhecimento legal/institucional, essa política pública demorou a se concretizar nos três níveis de governo, tal como formulada sob a lógica da garantia de direitos. Os governos de Sarney, Collor e Itamar deixaram a assistência sujeita a adaptações em diversos ministérios, continuando a ser utilizada como moeda de troca e barganha política no período.

No governo de FHC cuja bandeira política assentou-se na adaptação das premissas do consenso de Washington, iniciativas no sentido de implementação de ações focalizadas foram feitas, principalmente para as áreas da saúde e educação (Brasil, 1996). No que diz respeito à política de combate à pobreza, tem início as políticas de transferência direta de renda. A chamada 'Rede Social', concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda (Draibe, 2003) foi formada pelos seguintes programas: Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (na Secretaria da Assistência Social) e, pouco mais tarde, Auxílio-Gás (2002). Posteriormente, foram acoplados o Bolsa-Escola, de 1998, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No entanto, mesmo com a ampliação das políticas focalizadas, a prioridade dada às políticas de proteção social não contribuiu no sentido da estruturação da rede de serviços e dos princípios contidos na Constituição e na Lei Orgânica de Assistência Social, foi modesta. Com efeito, restou para os municípios a formulação e implementação completa da ASI neste período devido ao baixo apoio e coordenação federal em um contexto federativo bastante descentralizado. Desta forma, a despeito dos avanços legais, a assistência continuava reproduzindo um modelo de operar bastante associada com o passado assistencialista, de ações fragmentadas e pouco resolutivas (Papi, 2014).

Com o giro à esquerda brasileiro, liderado pelo presidente Lula (2003 a 2011), em sincronia com o governo Kirchnerista na Argentina, o debate sobre a revalorização do papel do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico e social são postos no centro da agenda de governo.

Sendo assim, em 2004 é elaborada a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), indicando os objetivos da política assistencial no Brasil e a forma de implementá-la pelos 3 níveis de governo. Em 2005 tem origem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), proporcionando à AS um novo significado (Papi, 2017, 2022).

Com efeito, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (Nob-SUAS) de 2005 estabeleceu a institucionalização dos seus princípios reafirmando a abrangência universal da política e a incumbência estatal, procedendo, também, à hierarquização e padronização dos serviços socioassistenciais, delineando de maneira mais precisa os papéis dos entes governamentais. Assim, estruturou a Proteção Social Básica e a

Proteção Social Especial, esta última abrangendo níveis de complexidade que variam entre média e alta. Para se avançar na qualificação do sistema único, fez-se necessário construir a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Nob-RH) de 2006 e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 (Bichir, Simoni Junior & Pereira, 2020).

A partir da execução do SUAS, existiram impactos positivos ao SPS brasileiro, incluindo a universalização e o acesso aos serviços a todas as pessoas; a ênfase na proteção da família, a descentralização e a participação social, com vistas a qualificar as políticas socioassistenciais.

Entretanto, após a saída de Dilma Rousseff (2011 a 2016) e a posse de Michel Temer (2016 a 2018), a agenda política brasileira mudou, a partir da implementação de uma série de medidas econômicas e políticas que afetaram diretamente programas sociais e políticas de bem-estar, como trataremos na seção a seguir.

## **2.2 Mudanças e desmonte das políticas de proteção social não contributivas de Brasil e Argentina no período 2015 – 2022**

### **2.2.1 Argentina**

A política econômica executada pelo governo Macri cumpriu seu objetivo de retrainar a demanda como forma de combater a inflação. Porém, esta mesma política fez com que resultasse numa grande queda do poder aquisitivo da população. Unindo-se a isso, devido às reduções tarifárias aplicadas, as contas públicas, destoaram do resultado previsto, culminando com uma redução na arrecadação do governo de 31,5% do PIB em 2015 para 28,5% do PIB em 2018<sup>7</sup>. Tais índices tiveram reflexos na questão social. A taxa de desemprego sofreu um aumento, passando de 6,5% em 2015 para 9,1% em 2018 (INDEC). Assim, o que se depreende é que os resultados foram de encontro à proposta de “*Fome Cero*”. Aliado a estes resultados, a prática financeira adotada no país também colaborou para o re-endividamento e um crescimento dos ativos externos financeiros do setor privado, resultando ainda numa crescente vulnerabilidade da economia argentina aos mercados internacionais.

Conforme a literatura do desmonte nos apresenta, frente ao cenário de crise econômica, o governo poderia optar por não ajustar os programas sociais, sobretudo os de transferência direta, optando por um desmonte mais passivo baseado em uma estratégia de omissão. No entanto, a opção do governo argentino foi outra. No que tange ao “*Asignación*

<sup>7</sup>

<https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria>;  
[https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_4trim18.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim18.pdf)

*Universal por Hijo*” (AUH) houve continuidade de estrutura administrativa pela *Administración Nacional de Seguridad Social* (ANSES)<sup>8</sup> que tentou reforçar o caráter de universalidade do programa.

Maurício Macri, em campanha, manifestou a preocupação com os problemas sociais e sua posição favorável à manutenção das políticas sociais existentes. Assim ele afirmou em seus spots de televisão: «não vou mudar as coisas que foram bem-feitas», “todos os meninos vão receber apoio do Estado”. Ele também afirmou que buscaria a AUH para chegar “sem obstáculos e com transparência” (Macri, 2015). Com a posse do governo, esse posicionamento continuou presente em seu discurso, considerando o AUH como “um programa de sucesso” e que deveria ser ampliado para incluir crianças que não haviam aderido ao plano, que “precisam da proximidade do Estado, e não só distribuir dinheiro, [...] [mas] ajudar toda a família a ser incluída” (Macri, 18/03/2016). No discurso de abertura legislativa de 2017, essas ideias sobre o papel do Estado foram repetidas, afirmando que “a melhor forma de igualar oportunidades é levar o Estado onde antes não chegava, sem clientelismo nem dirigentes” (Macri, 03/ 01/2017). Sobre a relação entre pobreza e programas sociais, afirmou que estes últimos (a que repetidamente chama de “planos sociais”) “são necessários em situação de emergência, para acompanhar e cuidar dos mais vulneráveis”, mas que sozinhos não resolvem a pobreza (Macri, 01/04/2018).

Cumprindo com o acordo de campanha, Macri incrementou os investimentos no programa para a manutenção da política, incluindo aí aumento nos valores dos benefícios, conforme o quadro abaixo demonstra, observando o período de 2015 a 2022.

Quadro 1 - Valores pagos ao *Asignación Universal por Hijo*” (AUH) entre 2015 a 2022

MEDIDA	VALOR MÍNIMO	VALOR MÁXIMO
Resolução 75/2020	\$ 5.352,24	\$155.328
Resolução 166/2020	\$5.679,80	\$155.328
Resolução 312/2020	\$6.105,79	\$155.328
Resolução 51/2021	Sem alteração	\$210.278
Resolução 74/2021	Aumento de 100% naquele mês	Aumento de 100% naquele mês
Resolução 109/2021	Aumento de 12%	Aumento de 12%
Resolução 174/2021	Aumento de 12,39%	Aumento de 12,39%

<sup>8</sup> No idioma original *Administración Nacional De La Seguridad Social*.

Resolução 200/2021	Aumento de 7,50%	Aumento de 7,50%
Resolução 246/2021	Aumento de 12,11%	Aumento de 12,11%
Resolução 33/2022	Aumento de 12,28%	Aumento de 12,28%
Resolução 135/2022	Aumento de 15%	Aumento de 15%
Resolução 202/2022	Aumento de 15,53%	Aumento de 15,53%

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em <https://www.argentina.gob.ar/normativa>

No que tange às políticas de combate à fome<sup>9</sup>, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), criado em 2002 foi reativado e incrementado dado o contexto da COVID-19 que agudizou a pobreza e a fome no país.

Assim, em 2019, quando chega à presidência argentina Alberto Fernández, a realidade avistada era de um país com sua economia em recessão, dívidas e altos índices de inflação e pobreza (Mate; Stefanetti, 2020). As medidas adotadas para manter o sistema de proteção social argentino no governo pretérito, pareciam não ter dado conta da demanda social refreada.

De partida, o Presidente investiu em medidas de assistência econômica aos setores sociais e produtivos mais afetados pela pandemia e as restrições de circulação impostas por seu governo como ferramenta para a contenção da doença. Buscando frear as consequências da crise gerada pela Covid-19, Fernández criou o auxílio emergencial Renda Familiar de Emergência, cujo benefício seria destinado a assistidos como trabalhadores informais, autônomos de baixa renda, empregadas domésticas e beneficiários do *Asignación Universal por Hijo (AUH)*, os quais contaram também com bonificações, cartão alimentação e entrega de cestas de alimentos (Senna; Maior; Baldo, 2021).

Assim como em outros países latino-americanos, a pandemia gerou aumento do desemprego na Argentina, que chegou a 13,1% no segundo semestre de 2020, enquanto a pobreza alcançou 40,9% da população e a miséria atingiu 10,5% (Senna; Maior; Baldo, 2021). Nesse contexto, houve articulação do Estado com as organizações sociais, as quais

<sup>9</sup> As políticas sociais de combate à fome argentinas tem suas bases em legislações a partir dos anos 1980. Em 15 de março de 1984, a Lei nº 23.056 estabeleceu o Programa Alimentar Nacional, o qual se apoiava na solidariedade social, doações de bens e serviços como ferramenta de ação. A abordagem de responsabilização pelo assunto à sociedade civil é reforçada com a criação pelo Decreto 400/1989 (de 1º de agosto) do Bono Nacional Solidário de Emergência, o qual foca em um sistema econômico e de baixo custo ao Estado, financiado com recursos solidários e mesmo apoio burocrático de cidadãos e entidades. Entretanto, uma mudança na política de combate à fome se iniciou com o Decreto de Necessidade e Urgência nº 108 de 15 de janeiro de 2002, o qual declarou Emergência Alimentar Nacional até 31 de dezembro do mesmo ano e previa a criação de um programa para a compra de alimentos. Assim, em 2022 a Lei 25.724 criou o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), definindo a alimentação como direito humano e indicando uma nova prioridade ao combate à fome (Bonet de Viola; Marichal, 2020).

criaram redes de contenção e divulgação das problemáticas sociais por meio das redes sociais.

Semelhante ao ocorrido na crise de 2002, o presidente decretou Emergência Alimentar Nacional. Assim, a Lei 27.519 de 18 de setembro de 2019 se estendeu até 2022. Ademais, em janeiro de 2020, a Resolução 8/2020 do Ministério de Desenvolvimento Social criou o Plano Argentina Contra a Fome (PACH)<sup>10</sup>, o mesmo se apoia no PNAN, salientando a alimentação adequada como direito e incluindo não apenas calorias, mas nutrientes e qualidade dos alimentos, focando na soberania alimentar (Bonet de Viola; Marichal, 2020).

O Plano objetiva garantir a soberania alimentar das famílias argentinas, em especial quanto aos setores de maior vulnerabilidade social e fortalecimento das ações do PNAN, para isso, complementando os ganhos de famílias com crianças até seis anos, grávidas a partir dos três meses e pessoas com deficiência em vulnerabilidade social. Sua ação é voltada ao fortalecimento da participação das famílias e comunidades na produção de alimentos para sua diversificação e qualidade, fortalecimento da economia solidária, cooperativismo e agricultura familiar (MDS, 2020).

São seus componentes a segurança alimentar; assistência alimentar em situações críticas ou de emergência; apoio à produção e comercialização de alimentos; fortalecimento de redes comunitárias; e monitoramento e avaliação (Bonet de Viola; Marichal, 2020). Em 18 de maio de 2021, a Resolução 655 expandiu a abrangência do programa para famílias e comunidades em situação de pobreza, priorizando locais com crianças e adolescentes, mulheres grávidas e pessoas com deficiência, acrescentando a estes o atendimento a idosos e outros grupos populacionais (MDS, 2021). Deste então, as alterações no plano se deram em forma de aumentos no valor do benefício, conforme o quadro abaixo:

Quadro 2 - Aumento nos valores do benefício “Argentina Contra a Fome”

MEDIDA	VALOR	CATEGORIA
Resolução 371/2022	\$9000	1 <sup>11</sup>
	\$13.500	2 <sup>12</sup>

<sup>10</sup> Sigla do idioma original: *Programa Argentina Contra El Hambre*.

<sup>11</sup> Pais e mães com um filho de 0 a 14 anos; Mulheres grávidas (a partir do 3º mês); Pais e mães com um filho com deficiência, sem limite de idade (Mds 2022a).

<sup>12</sup> Pais ou mães com dois filhos que cumpram os critérios de foco da categoria 1; Mulheres grávidas com um filho que cumpram os critérios de foco da categoria 1.

	\$18.000	3 <sup>13</sup>
Resolução 2067/2022	\$12.500	1
	\$19.000	2
	\$25.000	3

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em MDS 2022a, MDS 2022b.

Corroborando os achados da literatura internacional sobre desmonte, verificou-se no caso argentino que os instrumentos de políticas não foram modificados, e ao invés de redução, ocorreu acúmulo de regras e adição de recursos em dois governos com características ideológicas distintas. Ou seja, identificamos eventos de expansão mais do que retração das políticas observadas. Porém, não é possível afirmar se isso indica avanço ou retração do SPS, tanto pelo curto espaço de tempo do fenômeno e pesquisa, quanto pelas dimensões mais sistêmicas que uma análise sobre EBS envolve. Algo que se pretende avançar com a pesquisa a longo prazo.

### 2.2.2 Brasil

Durante o período que abrange os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil passou por uma série de mudanças significativas, impulsionadas por uma combinação de fatores políticos, econômicos e sociais.

É possível afirmar que o sistema de proteção social no Brasil cresceu nos governos Lula e Dilma, sendo caracterizado por uma série de programas e políticas destinados a mitigar a pobreza, reduzir as desigualdades e garantir o acesso a serviços essenciais para a população mais vulnerável. O aumento substancial de recursos públicos direcionados a políticas sociais gerou impactos significativos nas condições de vida da população brasileira, especialmente a partir dos anos 2003. Durante a década de 1980, os gastos destinados às políticas sociais representavam cerca de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), no entanto, até 2013, esse cenário se transformou drasticamente. O país passou a alocar uma parcela considerável de quase 25% do PIB em investimentos na esfera social (Jannuzzi e Pinto, 2013).

Após um período de avanço para o SPS, o governo de Michel Temer, foi marcado por diversas reformas e mudanças nas políticas sociais, incluindo a AS. Adotando uma política de austeridade fiscal, suas medidas tiveram significativos impactos nos investimentos em

<sup>13</sup> Pais ou mães com três filhos que cumpram os critérios de foco da categoria 1; Mulheres grávidas com ao menos dois filhos que cumpram os critérios de foco da categoria 1.

AS. Ações como a implementação da Emenda Constitucional nº 95 trouxeram consigo um congelamento dos gastos públicos destinados aos pilares fundamentais dos direitos sociais, tais como Saúde, Educação e Assistência Social, por um período abrangente de 20 anos. Isso resultou em um cenário onde o investimento nessas áreas vitais para a população foi limitado, impactando significativamente a qualidade e a abrangência dos serviços oferecidos à sociedade (Souza e Soares, 2019).

De acordo com Papi *et al* (2022), torna-se evidente o desfinanciamento da AS. No período de 2002 a 2019, constata-se uma redução de 45% nos investimentos nos serviços do SUAS entre os anos de 2014 e 2017. Durante esse intervalo de tempo, houve uma queda dos aportes de um nível de 6,7 bilhões para 3,8 bilhões em 2017. Outros fatores relevantes são as mudanças ocasionadas no Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Agravando ainda mais essa situação, em 2016 foi instituído o programa nacional denominado Criança Feliz (PCF) (Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016), concorrente com o programa já desenvolvido no SUAS: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a implementação do PCF ocasionou uma redução significativa nos repasses de recursos para os dois níveis de Proteção Social, bem como para o aprimoramento da gestão (IGD-SUAS) nos municípios. Isso sugere um redirecionamento dos recursos provenientes do governo federal, originalmente destinados ao financiamento da execução do novo programa. Segundo dados do Ministério da Cidadania, entre sua criação e o ano de 2020, verificou-se um crescimento de quase 50% nos valores destinados à execução orçamentária do PCF, passando de 174 milhões de reais em 2017 para 328 milhões de reais em 2020 (Papi *et al*, 2022).

O PBF sofreu alguns ajustes e cortes que impactaram sua operação e abrangência. Destacam-se o congelamento de valores, o que significa que não houve aumento real nos valores pagos aos beneficiários para acompanhar a inflação e o aumento do custo de vida; a redução do número de beneficiários que ocorreu a partir da implementação de revisões nos cadastros e critérios de elegibilidade do programa; a interrupção de novas admissões em 2016, quando houve uma suspensão temporária de novos beneficiários e a redução de investimentos em ações complementares (Tomazini, 2023).

Já, com relação ao BPC, o governo sugeriu alteração de idade, de 65 para 68 anos; alterações nas regras de renda; possível desvinculação do salário mínimo e, por fim, a revisão das avaliações das deficiências, tornando mais rigorosa a avaliação das condições de saúde e deficiência (Maia, 2023).

Da mesma forma, com a posse de Jair Bolsonaro (2019 - 2022), foi revelada uma administração que suscitou intensos debates. No caso da Proteção Social, no período de 2019 a 2022 observou-se uma clara orientação em direção à redução do papel do Estado e a ênfase na participação do setor privado e da filantropia na provisão de serviços assistenciais, como o programa "Brasil Fraternal" e o programa Pátria Voluntária, este último sob a coordenação da então primeira-dama (Papi *et al*, 2022).

No período foram promovidos cortes orçamentários em programas sociais como o Bolsa Família e o BPC (Maia, 2023), afetando diretamente milhões de famílias em situação de vulnerabilidade. Essas reduções foram justificadas pelo argumento de que os recursos públicos deveriam ser direcionados para áreas consideradas prioritárias, como segurança pública e infraestrutura.

Apesar disso, Bolsonaro manteve o PBF até o contexto da COVID-19, modificando-o no sentido de uma acumulação - agregando novas regras e mudando o nome do PBF. Isso porque, embora o governo demonstrasse posicionamento contrário aos programas de transferência de renda, com o agravamento dos indicadores socioeconômicos, a pandemia trouxe à tona um debate de longa data sobre o direito à renda e ressaltou a significativa relevância da intervenção estatal e suas políticas correlatas, resultando no Auxílio Brasil que se sobrepôs ao Bolsa Família (Tomazini, 2023).

No que tange ao SUAS, o governo optou por não mexer na estrutura normativa e em seus instrumentos, e sim na redução paulatina de seu financiamento. Novamente esse achado corrobora com aqueles da pesquisa realizada por Knill *et al* (2020) que demonstra que, apesar de presidentes falarem contra políticas, dificilmente o desmonte será operado em políticas sociais em seus aspectos substanciais, sendo mais comum novas regulamentações que incorrem na acumulação e força da política pública.

Quanto ao BPC, não observou-se mudanças em sua operação, dado a sua institucionalização (Arretche, 2022), porém novas camadas de regulamentações foram incluídas conforme o quadro abaixo.

QUADRO 3 – Mapeamento sintético das principais legislações por categoria referente às alterações da Proteção Social no Brasil no período de 2015-2022

(continua)

<b>Categorias</b>	<b>Nome</b>	<b>Ano</b>	<b>Assunto</b>
<b>BPC</b>	Decreto nº 9.462, de 8.8.2018	2018	Altera e regulamenta o BPC, e vincula a exigência de cadastro no CadÚnico

	Lei nº 13.981, de 23.3.2020	2020	Eleva o limite de renda familiar per capita
	Lei nº 14.176, de 22.6.2021	2021	Altera o critério de renda familiar per capita
<b>PBF</b>	Decreto nº 9.396 de 30.5.2018	2018	Revogada em 7/2/2022 - reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família
	Decreto nº 10.851, de 5.11.2021	2021	Reajusta os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.
	Lei nº 14.284, de 29.12.2021	2021	Revoga a Lei 10.836 que institui o PBF

(continuação)

<b>Categorias</b>	<b>Nome</b>	<b>Ano</b>	<b>Assunto</b>
<b>Outros</b>	Decreto nº 10.316, de 7.4.2020	2020	Pandemia – Auxílio Emergencial
	Medida Provisória nº 1.039 de 18.3.2021	2021	Pandemia – Auxílio Emergencial 2021
	Medida Provisória nº 1.061 de 9.8.2021	2021	Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil
	Decreto nº 10.831, de 6.10.2021	2021	Regulamenta Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil
	Decreto nº 10.919, de 29.12.2021	2021	Prorroga o Auxílio Emergencial
	Lei nº 14.342, de 18.5.2022	2021	Institui benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil

Fonte: elaboração própria com base nas legislações contidas no site <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/resenha-diaria>

Assim, no caso brasileiro, identificamos governos alarmando sua contrariedade aos programas sociais, mas sem efetivamente cortá-los. Nas estratégias propostas por Bauer e Knill (2012) supomos a existência de desmonte por ação simbólica, no qual não há decisão efetiva de desmantelamento, mas há alta visibilidade para agradar os eleitores, sem contudo, se mexer nos instrumentos de políticas. O caso do PBF nos parece se aproximar dessa estratégia, assim como o BPC. No caso específico do SUAS, no entanto, observamos

uma estratégia de desmonte por omissão, uma vez que, a política pública passou a ser preterida a outras como o PCF, assim como, teve cortes em seu financiamento levando a uma precarização da política pública, sem grandes discursos contrários.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve por objetivo analisar as mudanças ocorridas nos Programas de Transferência de Renda (Programa Bolsa Família e *Asignacion Universal por Hijos*) e Assistência Social (SUAS e AS Argentina) refletindo se as mesmas podem indicar intenção de desmonte ou retração dos Sistemas de Proteção Social, a partir das estratégias utilizadas pelos presidentes. Desenvolvido entre muitas mãos que buscaram iniciar um aprofundamento sobre o tema, cabe um agradecimento à quem não tem autoria nesse momento do artigo, mas que muito contribuiu para o seu desenvolvimento. Por isso, agradecemos à colega Maira de Souza Ricardo.

Os achados da pesquisa, que está em desenvolvimento, encontrou dois governos distintos em termos de posicionamento e comportamento com relação às políticas de proteção social não contributivas. Com efeito, a aproximação de ambos parece mais com relação a agenda econômica do que a observada em termos de políticas sociais. O governo de Mauricio Macri optou por uma política liberal de redução do Estado e promoção do mercado como fonte principal de crescimento econômico, provocando uma enorme crise no país. As reformas econômicas adotadas com vistas a promover uma *“lluvia de inversiones”* promoveram uma queda no PIB e elevação da capacidade ociosa. A liberalização cambial e financeira não foi capaz de atrair o investimento externo direto como previsto. Pelo contrário, resultou num processo de especulação financiado por endividamento externo que provocou um aumento da restrição externa e uma maior dependência da economia aos mercados internacionais.

No entanto, em face à crise econômica e social, Macri demonstrou preocupação com os problemas sociais, se manifestando a favor da manutenção das políticas existentes, e investindo recursos, sobretudo no programa AUH. Diferentemente de Bolsonaro que anteriormente à pandemia criticou fortemente o PBF, mas ao invés de cortar o programa, o re-intitulou como Auxílio Brasil, atento ao forte impacto eleitoral que haveria em caso de perda de apoio do contingente populacional beneficiário.

Buscando aproximar as estratégias de mudança levadas à cabo pelos governos, observamos no caso argentino apoio e acumulação de políticas de proteção social, em face da crise econômica e social que assolou o país e que o presidente não reverteu. Por outro

lado, a ausência de uma política de desenvolvimento com inclusão pela via do emprego resta como um dilema crucial a ser resolvido pelos governos futuros.

No caso brasileiro por outro lado, identificamos uma combinação de estratégias: no caso do PBF, o desmonte por ação simbólica mostrou-se preferencial, uma vez que não havia uma decisão efetiva de desmantelamento, mas o presidente deu alta visibilidade ao seu desejo de desmantelar para agradar seus eleitores. Já no caso do SUAS, a estratégia de desmonte por omissão mostrou-se preferencial, uma vez que o governo se absteve de ajustar os níveis existentes de políticas às novas e crescentes demandas sociais (manteve e/ou desfinanciou o SUAS) que resultaram, tanto de sua trágica política econômica, quanto da pandemia.

Por fim, os achados de nossa pesquisa corroboram com a literatura no que tange à máxima de que é mais fácil continuar (acumular políticas) do que desmontá-las, mesmo em contextos de retração do Estado. No entanto, cabe continuar a pesquisa para investigar mais profundamente as camadas de mudanças e o quanto as dimensões dos instrumentos foram afetadas pelos governos de direita e conservadores.

## REFERÊNCIAS

ARCIDIACONO, P. *Revista SAAP*. Vol. 6, Nº 2, noviembre 2012, 319-33149

BALDO, Valentina Suárez; MAIOR, Aline Souto; SENNA, Mônica de Castro Maia. Proteção social em tempos de COVID-19: experiências na América Latina. **Argumentum**, v. 13, n. 1, p. 66-80, 2021.

BAUER, M.W., JORDAN, A. J., GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A.. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects**. Edited by: Bauer, M.W., Jordan, A. J., Green-Pedersen, C. and Héritier, A. Oxford: Oxford University Press. 2012

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. 2012. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**, ed. Michael W. Bauer et al. Oxford: Oxford Academic

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. 2014. **A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling**. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1)

BAUMGARTNER, Frank. R.; JONES, Bryan D. 1993. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press.

BICHIR, Renata. **Desafios e oportunidades na implementação de novos arranjos de proteção social no Brasil e na Argentina**. 36º encontro ANPOCS, 2012. Anais eletrônicos BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO O caso do Sistema

Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020. FapUNIFESP (SciELO).

BRIGGS, Asa. *The Welfare State in Historical Perspective* **The Welfare State reader**. Cambridge: Polity Press. Pag 16 a 29

BONET DE VIOLA, Ana María; MARICHAL, María Eugenia. **Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación: un análisis del Programa Argentina contra el Hambre**. 2020.

CAPOCCIA, G. 2015. **Critical junctures and institutional change**. In *Advances in comparative-historical analysis*, eds. James Mahoney e Kathleen Thelen. Cambridge University Press.

CARMONA, Guillermo. (2018) Intereses en conflicto en tiempos de Macri: La imperiosa necesidad de un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático. In: Delagdo, Daniel, Ferrier, Cristina. **Elites y captura del Estado: Control y Regulación en el Neoliberalismo Tardío**. Flacso, Argentina.

CECCHINI, S; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos**. Libro de la CEPAL, n° 111. Santiago: CEPAL, 2011.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. **Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?** *Sociologias*, v. 13, p. 220- 254, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/W3dZYVgBVYyKVv8gph3hbGq/?lang=pt&format=pdf>

ESPING-ANDERSEN, Gösta. (1991). **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, 1991.

DE FREITAS, Alexandre Jeronimo; CRESPO, Eduardo. **Da vitória à crise: uma análise das políticas econômicas do governo Macri (2015-2019)**. 2019.

DE SOUZA, João Roberto dos Reis. O Conservadorismo na América Latina: análises dos programas de governo apresentados nas eleições da Argentina de 2011, 2015 e 2019. *Revista Textos Graduaados - Número 1, volume 8, Janeiro de 2022*.

FIORI, J.L. Olhando para esquerda Latino-americana. In DINIZ, Eli (org). *Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro, FGV, 2007. p. 97-125.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, MDS/UNESCO 2009, p. 57-86.  
KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de bem Estar Social na Idade da razão: a reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. RJ, Elsevier, 2012 (Pág. 2 a 55)

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press . pp. 1-37. 2010.

MAIA, Leo. O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. **Livros**, [S.L.], n. , p. 99-122, 5 maio 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

MATE, Ernesto; STEFANETTI, Camila. **Las organizaciones sociales de la economía popular frente a la pandemia de la COVID-19 en Argentina**. Revista Socio Debate, v. 6, n. 9, 2020.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS). Resolución 371 de 13 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-371-2022-363680>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL - MDS. Resolución 2067 de 24 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2067-2022-375593>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

NATALUCCI, Ana; MOUJÁN, Lucio Fernández. ¿ Un giro a la derecha? Movilización y política en la Argentina contemporánea (2015-2019). **Polis. Revista Latinoamericana**, n. 61, 2022.

PAPI, L. P. **A DINÂMICA FEDERATIVA DE BRASIL E ARGENTINA**: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PAPI, Luciana Pazini, JONER, William e MADEIRA, Lígia Mori. 2022. Descoordenação Federativa e Desfinanciamento da Política de Assistência Social sob o Governo Bolsonaro: uma Análise nos Municípios do Rio Grande do Sul. In **Federalismo, políticas públicas e poder local**, org. Luciléia Aparecida Colombo. Campina Grande: EDUEPB

PAPI, Luciana. Sistema de Proteção Social Não Contributivo no Brasil e Argentina do Século XXI: continuidades e mudanças nos conteúdos das políticas e formas institucionais de implementação. In: 39° ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. **Anais 39° Encontro Anual ANPOCS**. São Paulo: Anpocs, 2015. p. 1-30.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State?** Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review** 94(2): 251–67. 2000.

QUIROGA, María Virginia; JUNCOS CASTILLO, Lucía Constanza. Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. **Polis. Revista Latinoamericana**, n. 55, 2020.

REPETTO, Fabián; DAL MASETTO, Fernanda Potenza. **Protección Social en la Argentina**. Santiago, Cepal, *Serie Políticas Sociales n° 174*, setembro de 2011.

SENNA, Mônica de Castro Maia; FERREIRA, Aline Souto Maior; BALDO, Valentina Sofia Suarez. Sistemas de Proteção Social Latino-Americanos e Respostas à Pandemia de

Covid-19: Argentina, Brasil e México. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 1, p. 263-284, 2021.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. 2005. **Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies**. Oxford University Press.

TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva... **Livros**, [S.L.], n. , p. 75-98, 5 maio 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

ZARAGAZA, Rodrigo, S.J. **Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja"**. In: El Estado en acción: Fortalezas y debilidades en la política social en la Argentina. Siglo Veintiuno, 2014