

**FACULDADE LABORO
UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

MARIANA VERAS FRANÇA

**TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL:
especificidades no Sistema de Proteção Social**

São Luís
2015

MARIANA VERAS FRANÇA

**TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL:
especificidades no Sistema de Proteção Social**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão da Assistência Social da Faculdade LABORO como requisito para obtenção de Título Especialista de Políticas Públicas e Gestão da Assistência Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônica Gama

São Luís
2015

França, Mariana Veras

Transformações recentes na política social no Brasil: Especificidades no Sistema de Proteção Social / Mariana Veras França.-. São Luís, 2015.

Impresso por computador (fotocópia)

21 f.

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão da Assistência Social da Faculdade LABORO como requisito para obtenção de Título de Políticas Públicas e Gestão da Assistência Social. - . 2015.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mônica Gama

1. Política Social. 2. Seguridade Social. 3. Assistência Social. I. Título.

CDU 304 (81)

MARIANA VERAS FRANÇA

**TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL:
especificidades no Sistema de Proteção Social**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão da Assistência Social da Faculdade LABORO como requisito para obtenção de Título especialista de Políticas Públicas e Gestão da Assistência Social.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mônica Gama

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Mônica Gama (Orientadora)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	06
2	OBJETIVO.....	06
3	METODOLOGIA.....	06
4	ESTADO, CAPITAL E POLÍTICA SOCIAL.....	07
5	CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL.....	14
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
	REFERÊNCIAS.....	20

TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: Especificidades no Sistema de Proteção Social

Resumo: Este artigo aborda as políticas sociais no cenário brasileiro, ao registrar os marcos iniciais da proteção social até os dias atuais, resgatando em cada momento destacado o contexto econômico e político mundial e brasileiro. Para realização deste trabalho é utilizado os métodos e as técnicas de pesquisa qualitativa ao abordar como método de estudo o materialismo histórico-dialético, associando-o a pesquisa bibliográfica sobre a temática de proteção social, seguridade social e assistência social, através de livros, artigos e diversas publicações em eventos, congressos, etc. Nesse sentido, é destacado os avanços e conquistas sociais consagrados através da Constituição Federal de 1988, pois foi um relevante marco institucional ao apresentar um novo modelo de seguridade social. Paradoxalmente, enquanto registram-se avanços na conquista dos direitos sociais da Seguridade Social, verifica-se um contexto de questionamentos do modelo de estado, em razão da crise estrutural do capitalismo. Consequentemente houve a reforma do Estado Brasileiro na perspectiva de desmonte de direitos sociais legalmente conquistados. As transformações econômicas, políticas e consequentemente sociais rebatem na consolidação das políticas sociais, principalmente na seguridade social apontando mudanças nas políticas públicas como a saúde, previdência social e assistência social.

Palavras-chaves: Política Social. Seguridade Social. Assistência Social.

Abstract: This article discusses the social policies in the Brazilian scene, to record the initial milestones of social protection to the present day, rescuing every time highlighted the economic environment and world and Brazilian politician. For this work is used methods and techniques of qualitative research to address how study method the historical and dialectical materialism, associating it with the literature on the topic of social protection, social security and social assistance, through books, articles and various publications on events, conferences, etc. Therefore, it is highlighted the advances and social achievements established by the 1988 Federal Constitution because it was a relevant institutional framework to introduce a new model of social security. Paradoxically, as are registered advances in the conquest of social rights of Social Security, there is a context state model of questioning, because of the structural crisis of capitalism. Consequently there was the reform of the Brazilian State with a view to dismantling legally won social rights. Economic, political and consequently social folded in the consolidation of social policies, especially in social security pointing changes in public policies such as health, social security and social assistance.

Keywords: Social Policy. Social Security. Social assistance.

1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se a partir do início do século XX configurando um modelo de proteção social somente alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 80, combinou um modelo de seguro social na área da previdência, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais (FLEURY, 2004). O padrão constitucional de política social caracterizou-se pela universalização da cobertura, reconhecimento dos direitos sociais, afirmação do dever do Estado.

Assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se dispositivos político-democráticos de regulação, no âmbito político e econômico internacional tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a serem substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela desregulação, pela flexibilização e pela privatização operada sob o comando do grande capital.

No contexto do capitalismo neoliberal, as políticas sociais desenhadas pelo modelo de proteção social constitucional, não se tornam mais correspondentes às questões sociais. A escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população foram corolários diretos da negação de uma política social inclusiva, emergem assim no seio da Assistência Social, diante de transformações societárias, os programas de transferência de renda, nos quais, ganham destaque por possibilitar o enfrentamento da pobreza.

2 OBJETIVO

Estudar a evolução das políticas sociais no cenário brasileiro, destacado o contexto econômico e político mundial e brasileiro, a partir da literatura especializada.

3 METODOLOGIA

Entendo que pesquisa é vinculada à essência, à descoberta, explicação, compreensão. Assim deve se percorrer um caminho desconhecido, do que se encontra por trás das aparências. Nesse sentido, é necessário pôr em questionamento as representações, o que é dado e inerente ao senso-comum. A respeito desse pensamento Carvalho (2004, p.3) afirma que seu entendimento por Pesquisa é “[...] pôr em questão, questionar representações, classificações do senso-comum, desnaturalizando o que é dado por ‘natural’, desconstruindo o

que se apresenta como ‘construído’”. A investigação científica, portanto, visa a superação do supérfluo, da aparência, conhecendo o envolvimento do conhecimento com a totalidade rica de determinações e relações.

Tendo exposto esses aspectos para a formulação da pesquisa, adota-se como linha de estudo o materialismo histórico-dialético, pelo qual abordou-se em uma perspectiva crítica e dialética. Nessa direção, a metodologia utilizada é a revisão bibliográfica sobre as políticas sociais, desde o seu desenvolvimento no Brasil e como se desdobra nos períodos atuais, destacando sempre as conjunturas sociais, econômicas e políticas no cenário internacional e brasileiro. Para esse fim foram utilizados livros das autoras consagradas no âmbito do Serviço Social como Marilda V. Yamamoto, Elaine R. Behring, Ivanete Boschetti, Marina Maciel Abreu, Maria C. Yasbek, Raquel Raichelis, Ana E. Mota, Potyara A. P. Pereira. Assim como artigos publicados, documentos, estudos produzidos e etc.

4 ESTADO, CAPITAL E POLÍTICA SOCIAL

Desde o início da década de 1970, o capitalismo, depois de um grande período de expansão após a segunda guerra mundial, sofre segundo Arrazola (2010) uma das suas crises mais desastrosas. Durante o período de expansão vivenciou-se o estado de bem estar social nos países de capitalismo desenvolvido.

É possível afirmar, numa perspectiva mais ampla, que as origens do Estado do Bem-estar estão vinculadas à crescente tensão e conflitos sociais gerados pela economia capitalista de caráter "liberal", que defendia a não intervenção do Estado nas atividades produtivas e principalmente na proteção social, pois para a ideologia, a proteção social garantida por leis, era algo antinatural e maléfico a liberdade individual, liberdade essa, que atingia o livre comércio e o status de crença do liberalismo, onde todos os problemas se tornam passíveis de solução com o advento deste sistema.

As crises econômicas mundiais presenciadas nas primeiras décadas do século 20 demonstraram o enfraquecimento da economia capitalista liberal, agregando profundas desigualdades sociais, e principalmente conflitos e instabilidade política. O capitalismo mundial estava sendo posto em questão, no qual o Estado foi chamado para regulamentar a economia e a política.

Deve-se considerar que as lutas do operariado europeu, numa perspectiva de emancipação, contra a exploração econômica e opressão política foram um fator decisivo para formação do Welfare State, no qual foi o meio da conquista de direitos democráticos e sociais nos países desenvolvidos.

Os governos passaram a desenvolver políticas com base na doutrina keynesiana, na qual revolucionou também o pensamento econômico. Os “trinta anos gloriosos” - compreendidos do período pós-guerra até meados dos anos 1970 - foram caracterizados mundialmente pela expansão da economia, sob a liderança do capital industrial, nas bases fordistas e tayloristas de produção - produção em serie, consumo massivo, rígida divisão de tarefas, atrelados a garantia da seguridade social que abrange a ideia do pleno emprego e sua estabilidade, assistência social, crescimento do nível de vida, redução do tempo de trabalho, satisfação das necessidades básicas, tais como educação, saúde, e habitação. E também o reconhecimento do poder sindical, por parte da burguesia. (ARRAZOLA, 2010)

Pode-se traduzir que o Welfare State atendeu às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Isto é, o Estado deveria intervir em capital social para que a o capitalismo liberal se legitimasse. Assim, o estado deve garantir o aumento da produtividade dos trabalhadores e os custos da reprodução da força de trabalho, e também lidar com os efeitos do processo de acumulação, afim de garantir a harmonia social e a legitimação do capital. Tal regulamentação, tanto do capital, quanto da reprodução da força de trabalho foram financiados pelo fundo público. Isto é

[...] a utilização do fundo público destina-se tanto para o atendimento das demandas de acumulação do capital, por meio fundamentalmente, de recursos para a ciência e a tecnologia, juros subsidiados para setores de ponta, financiamento para a agricultura e mercado de capitais, etc., como as demandas da reprodução da força de trabalho, mediante medicina socializada, educação gratuita e obrigatória, previdência social, seguro-desemprego, subsídios para transporte etc. (ABREU, p. 78, 2002)

Enquanto o Welfare State europeu fundou, sob as égides do capitalismo liberal, uma forma de regulação social com bases na cidadania e no pleno emprego, os países subdesenvolvidos e principalmente os da América Latina, não obtiveram sucesso na implementação de um Estado de bem estar social. Segundo Sposati (2002), o dever social do Estado só se manifesta após os períodos ditatoriais e pactuados com as lutas pelo Estado de Direito protagonizadas pelos movimentos sociais e não por movimentos sindicais. A autora citada, ainda afirma que após as ditaduras há a construção de um novo modelo de regulação da sociedade na qual se vincula a democracia e direitos, mas que se afasta da noção de pleno emprego ou emprego pra todos. Esse modelo de regulação social se aproxima do reconhecimento dos direitos humanos, ainda de forma tímida, mas em contrapartida não vincula a ideia de universalização de direitos trabalhistas. Os países subdesenvolvidos são conhecidos por suas peculiaridades e pela sua regulação social tardia, concomitante a emergência do neoliberalismo.

O Brasil não fica a par dessa característica dos países subdesenvolvidos da América Latina. O país vivenciou apenas, no período da efervescência do Welfare State Mundial, a criação de algumas políticas de proteção social a partir da década de 1930, mas que foram apenas reconhecidas legalmente através da Constituição Federal de 1988. Para Mota (2009) diferente de outros países, não houve o estado de bem-estar social no Brasil.

Merece, portanto, ser ressaltada a inexistência a experiência welfareana no Brasil, apesar da criação de algumas políticas de proteção social [...] redefinidas nos anos 80, quando se instituem as bases formais e legais do que poderia ser um Estado de Bem-Estar Social, na constituição de 1988 (MOTA, 2009, p.7).

Com efeito, o verificado reconhecimento de direitos se revelou muito mais produto de ações do governo do que de demandas populares que rotuladas como comunistas, principalmente no período da ditadura militar, foram muitas vezes, obstaculizadas na construção de uma consciência coletiva dos trabalhadores.

Portanto, a política social no Brasil consolidou-se por suas particularidades históricas, das quais Behring; Boschetti (2011) explicitam muito bem. O longo período de colonização do Brasil, que serviu de acumulação de capital para países centrais; e os períodos imperial e republicano não alteram essa tendência de subordinação e dependência de outros países. Assim a nossa sociedade e nossa economia foi inicialmente formada e organizada para fora e a favor de interesses alheios. Um outro marco é o escravismo e sua persistência durante muito tempo no Brasil. Segundo as autoras a presença do trabalho escravo teve impactos no sentido do nascimento do trabalho livre e na possibilidade de uma política com participação incisiva do movimento operário. Isto é, no Brasil não houve uma radicalização das lutas operárias, a constituição como classe e organização com partidos e organizações fortes.

Outra característica foi o desenvolvimento do capitalismo no país, algo que decorria devido a dependência dos países de capitalismo avançado e não como uma escolha e posição governamental. Assim, o Estado brasileiro expandiu-se sob o fundamento do liberalismo, mas praticante do fundamento patrimonialista que garantia os privilégios das classes dominantes.

[...] formas políticas de apropriação da esfera pública em função de interesses particulares de grupos poderosos [...] aqui prevaleceram às relações de favor, de dependência, ou, como sustenta Roberto Schwarz, a ideologia do favor – atravessa a formação política brasileira [...] (IAMAMOTO, 2005, p.36-37)

Dessa forma, a conjuntura da política social brasileira se estabeleceu por meio a histórica cultura paternalista, coronelista, populista e de relações clientelistas desconsiderando a garantia social de direitos como acesso a cidadania e proteção social ao imprimir e fortalecer a ideia da dádiva e do favor. (SOUZA; GONÇALVES, 2014)

A passagem do século XIX para o século XX, no Brasil, foi marcada pela formação dos primeiros sindicatos na agricultura, nas indústrias rurais e logo após dos trabalhadores urbanos, processo este de influencia dos trabalhadores imigrantes que compartilhavam ideias dos movimentos anarquistas e socialistas europeus (BEHRING; BOSCHETTI, 2011); além disso, esse período foi marcado por grandes transformações socioeconômicas, pela passagem do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial, que fez chegar ao poder político as oligarquias do setor industrial. Este cenário foi palco para as primeiras expressões dos sindicatos e a organização das primeiras greves, e consequentemente faz o Estado assumir a regulação do capital e provisão de alguns campos sociais.

A Constituição Brasileira de 1934 foi que primeiro enunciou formalmente direitos sociais em seu texto, porém afirma-se que “o feito não é creditado a pressões de ordem popular, mas a um rearranjo nas forças políticas, em face da alternância nas classes dominantes (da oligarquia cafeeira para a burguesia industrial)” (BARBOSA, 2013). Segundo a referida autora a Constituição não chega representar uma atuação estatal em prol da defesa de direitos sociais, mas sim impulsionar a economia com a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social, que até então era caso de polícia. Vargas, portanto soube conciliar a questão social como de polícia (pois fechou sindicatos autônomos e prendeu suas lideranças) e com iniciativa política, mediante a regulamentação das relações trabalhistas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

Sendo assim, o marco inicial da proteção social no Brasil é caracterizado por ser fragmentado, cooperativista e regulado. Ou seja, era direcionado para aqueles que possuíam trabalhos formais. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato.

[...] ao produzir modificações na legislação trabalhista, regulamentando o trabalho feminino e de menores, a jornada de oito horas, as férias para comerciários e industriários e a edição de normas regulamentadoras da questão dos acidentes de trabalho, o Estado visava ampliar a cidadania por meio do que chancelava na normatividade, mantendo excluídos do sistema aqueles que não obtinham profissão regulamentada. (BARBOSA, p 20,21, 2013)

Portanto, o acesso as políticas de proteção social era mediante a contribuição prévia, financiada pelos recursos diretos de empregados e empregadores e aos desempregados, pobres e trabalhadores informais era destinada a assistência social, a caridade executada pela sociedade civil e a igreja católica.

“Desta feita, a normatividade conferida aos direitos sociais a partir de 1934 não coincidiu com práticas universalistas nas atividades políticas dirigidas à ampliação da proteção social para todos os cidadãos, características do Welfare State” (BARBOSA, p 21, 2013)

Na década de 1950, viveu-se um país com discurso desenvolvimentista e nacionalista aderindo à ideia da concepção de industrialização. Foram criados grandes empresas estatais, tais como a Petrobras, Eletrobrás, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Observa-se que o Estado intensificou sua atuação na economia nacional. Durante o governo de Kubitschek, destaca-se a retórica internacionalista, com o intuito de crescer e fortalecer a economia com a ajuda do capital externo no país. Segundo Pereira (2007), consolida-se um capital nacional dependente. Nesse sentido, a política social servia apenas como um investimento de capital humano. Kubitschek deslocou a atenção do eixo trabalhista para outras áreas, mas segundo a autora citada, não obteve muita expressão.

Foram criados nos governos de Quadros e Goulart, no início da década de 1960, medidas econômicas e também no campo de trabalho, tais como: o Estatuto do Trabalhador, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura, a Lei Orgânica da Previdência Social e a Lei de Diretrizes e Bases no campo da educação. Segundo Pereira (2007), Goulart, com intuito de promover reformas de base reivindicadas pela sociedade brasileira, foi o presidente que apresentou propostas progressivas em políticas sociais e reforma nas bases políticas. Entretanto, tais mudanças defendidas pelo governo, inquietou a base conservadora, a classe média e a burguesia industrial, nas quais temiam o socialismo. Tal inquietação e preocupação resultaram em alianças e no início de uma ditadura militar em 1964, principiando um governo autoritário e repressivo.

A vigência do período tecnocrático militar perdurado por vinte anos na história brasileira trouxe consigo perdas de liberdades democráticas, censuras, torturas, todavia, legitimado por meio da modernização e expansão de políticas sociais. O Estado, dessa forma, deixa de ser populista e passa a ser tecnocrata, centralizado, racional e burocrático.

Como base de desenvolvimento na economia, o governo optou abrir as portas ao capital estrangeiro a fim de que a economia crescesse rapidamente. O modelo econômico intensificou a exploração da classe operária e a desigualdade no país. Paralelamente a abertura do mercado para os investimentos externos houve a expansão e modernização do sistema de proteção social.

“Nesse subperíodo a política social esteve mais fortemente submetida ao critério de rentabilidade econômica, negligenciando sobremaneira qualquer intento de satisfação de necessidades básicas” (PEREIRA, p. 139, 2007)

Segundo PEREIRA (2007), a expansão e modernização foram configuradas por um novo processo nas políticas sociais: o que era apenas um complemento ou extensão da economia se consolida como um meio de acumulação de riqueza. Isso significa afirmar que os

programas sociais embora integravam a ação do estado, passam a atender aos interesses específicos de empresas privadas. “[...] embora públicos na sua gestão, tais programas tiveram sua execução privatizativa” (PEREIRA, 2007, p.137). Apesar do sistema de proteção social ter sido estendido para outros públicos-alvo, os avanços do Sistema de Proteção Social brasileiro no período da ditadura militar não foram suficientes para alterar o seu caráter excludente e concentrador, uma vez que, os interesses privados acabavam se sobrepondo aos interesses públicos.

Afirma-se que a expansão da cobertura de políticas sociais esta diretamente ligada à dinâmica de expansão dos direitos sociais em detrimento da restrição dos direitos civis e políticos. Um governo que se consolidou pelo viés assistência *versus* repressão.

Segundo Behring; Boschetti (2011) se configurou o sistema dual de acesso, pois o regime militar abriu portas para a saúde, educação e previdência privadas, e que por mais que se ampliassem o acesso a serviços públicos e privados, muitas pessoas ainda permaneciam fora do complexo-assistencial-tecnocrático-militar (FALEIROS, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

Aos anos subsequentes é revelado o esgotamento do projeto de estado militar, dado pelo ordenamento de uma crise fiscal, elevado déficit público e endividamento, discrepância de distribuição de renda e conseqüentemente acentuada desigualdade social. Além disso, a crescente pressão da sociedade civil, principalmente das camadas populares pelos movimentos sociais para a abertura da liberdade política e luta pela democracia e cidadania levam ao colapso o sistema posto. Mas é importante frisar que a abertura política foi lenta e gradual, lentidão esta proposital, com objetivo de prevenir e controlar, pelas elites burguesas, a constituição de uma vontade popular radicalizada (SANDER, 1990, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

A década de 1980 foi palco de lutas democráticas mas também de conquistas na cena pública: as demandas e os anseios por direitos ganharam visibilidade e se materializaram na Constituição de 1988, com forte conteúdo reformista e com políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Decorre desse processo a introdução dos conceitos de cidadania e direitos sociais, ampliação do caráter distributivo da seguridade social, controle democrático exercido pela sociedade através da participação dos conselhos de políticas públicas, maior reponsabilidade do estado na regulação da sociedade e na provisão e financiamento de políticas sociais; a Constituição ainda incorpora a autonomia dos municípios como entes federados e adota a concepção de “mínimos sociais” como direitos sociais. (PEREIRA, 2007)

A Seguridade Social incorpora o sistema de proteção social e abrange as políticas de saúde, assistência social e previdência social, e apresenta-se como um sistema de cobertura de diferentes situações sociais, alcançando a trajetória laboral e insuficiência de renda da população (YASBEK, 2012). O Estado passa a financiar e assumir a responsabilidade do sistema que tem como objetivo a universalização de cobertura e atendimento.

“São objetivos da Seguridade Social:

a universalidade de cobertura e de atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. (Parágrafo Único do artigo 194 da Constituição Federal)” (YASBEK, p. 301, 2012, grifo nosso)

É importante salientar que os avanços na Constituição, e na implementação de direitos sociais no Brasil, andam na contramão do contexto econômico e político internacional, que ao descobrir os “efeitos ou riscos” do Welfare State, assumem uma postura clara a favor do novo liberalismo ao defender mais mercado e menos Estado Social. Segundo os defensores do neoliberalismo os efeitos do estado de bem estar social são a baixa produtividade, a concorrência desleal, a burocratização do Estado e etc. (BEHRING, 2009)

A aspiração democrática dos anos 1980, nos países periféricos traz no seu desenvolvimento a recessão econômica, alta inflação, crise fiscal do estado e agravamento da miséria (RAICHELIS, 2011).

“A redescoberta da sociedade civil expõe, simultaneamente, o paradoxo das experiências democratizadoras da década de 80 – a contraface mais perversa é revelada pela exclusão social, que o desenvolvimento capitalista globalizado e desigualmente combinado só faz aprofundar” (RAICHELIS, 2011, p. 73).

Portanto, as mudanças da economia mundial e as profundas transformações societárias decorrentes de uma reestruturação do capital e uma reforma do Estado interferem no trato dado a questão social e tornam-se incompatíveis com os direitos adquiridos, com as políticas sociais e com a relação entre Estado e sociedade civil. Assim, as políticas sociais desenhadas pelo modelo de proteção social no Brasil, no contexto do capitalismo neoliberal, não se tornam mais correspondentes às demandas das novas expressões da questão social.

5 CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

A crise mundial do padrão taylorista fordista e da regulação keynesiana econômica datam na década de 1970 através do alto índice inflacionário, sinais de estagnação e mudança de distribuição de poder no contexto internacional. Nesse momento acirra-se a concorrência e a competitividade e vê-se mudanças do modo de acumulação do capital: produção flexível, no sentido de produzir somente o necessário, acompanhado com a desregulamentação das leis trabalhistas. Todo esse processo é impulsionado pelas mudanças na tecnologia, robótica, no qual passa a diligenciar uma nova estruturação nos serviços financeiros. (IAMAMOTO, 2005)

Em nome da competitividade é implementado a qualidade dos produtos para a garantia da lucratividade da produção, além da criação da terceirização com a finalidade de precarizar as relações de trabalho, reduzir direitos e estabelecer trabalhos temporários. Tais mudanças no mundo de produção afetam consideravelmente as condições de vida da população, que segundo Iamamoto (2005), indica o surgimento de uma classe trabalhadora polarizada: enquanto alguns possuem trabalho estável, com todas as garantias e direitos trabalhistas, muitos terão ou tem trabalhos precarizados, temporários, informais e sem garantia de direitos.

As transformações da economia são acompanhadas por mudanças na esfera do Estado, designadas como contrarreformas. Tais mudanças foram recomendadas pelo Consenso de Washington¹, sintetizadas em três eixos:

1. Estabilização: medidas de estabilização da inflação, reduzir o déficit e equilibrar o orçamento público;
2. Ajuste estrutural: medidas de aumento da competitividade por meio da abertura comercial, desregulamentação de preço e reforma tributária;
3. Privatização: reforma do estado e transferência de serviços públicos para a gestão privada.

Segundo Raicheles (2011) é inegável o assentimento de que as medidas pronunciadas pelo consenso trouxeram efeitos perversos para os países subdesenvolvidos principalmente para a América Latina, e afirma ainda que a flexibilização no mundo do trabalho fez crescer o desemprego e ampliou o mercado informal. Para os neoliberais essa situação não é só visto como sinal de crise, mas também como solução do problema.

¹ O Consenso de Washington preconizou medidas de ajuste estrutural como remédio a crise das economias dos países periféricos.

“ [...] este processo de ajuste trouxe efeitos altamente regressivos, dando lugar a verdadeiro apartheid econômico e social, agravando as desigualdades, aumentando a pobreza e provocando profunda dualização da sociedade, com rebatimentos nas formas de violência social sem precedentes, ao mesmo tempo em que reforçou a vulnerabilidade dos já frágeis estados nacionais. [...] (RAICHELES, p. 74, 2011)

O Brasil vive no final da década de 1980 e início de 1990 a tentativa de consolidação de reformas democráticas e da política social, porém as condições econômicas e internacionais controversas, nas quais apontaram contratendências a possibilidade de legitimar as conquistas sociais.

Para a legitimação das reformas de Estado foi necessárias a articulação de consensos hegemônicos por inúmeras estratégias ideológicas e culturais, tendo a mídia, especialmente a TV, como elemento decisivo para a constituição da hegemonia. Essas estratégias têm sido bastante eficazes, pois massificam a divulgação das políticas reformadoras ditas racionais e das “verdades incontestáveis” do capital neoliberal. Assim, forja-se um consentimento majoritário para as tais reformulações no âmbito do Estado.

Segundo Pereira (2007) o Brasil é um campo fértil para a disseminação da ideologia neoliberal, pois significaram não apenas mudanças no âmbito tecnológico, mas a derrocata do socialismo real e do enfraquecimento dos partidos e organizações de esquerda. O Governo Collor foi o primeiro a iniciar a adoção de medidas liberalizantes de integração da economia nacional, mas tal processo não teve muita legitimidade. Já o Governo de FHC executou com desenvoltura e sucesso as contrarreformas do Estado.

As propostas de enxugamento do Estado, em suma significa a redução de gastos públicos com a diminuição da função estatal, controle da inflação e estabilização, nas quais resultaram em efeitos negativos no combate ao enfrentamento das expressões da questão social. Portanto,

Presencia-se a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em consequência do “enxugamento do Estado” em suas responsabilidades sociais. A preconizada redução do Estado é unidirecional: incide sobre a esfera de prestação de serviços sociais públicos que materializam direitos sociais dos cidadãos, de interesse da coletividade (IAMAMOTO, 2005, p. 36).

Nesta conjuntura, o Sistema de Proteção Social brasileiro foi fortemente abalado pela diminuição dos investimentos estatais em diversas áreas da sociedade principalmente no setor das políticas sociais com a finalidade de ajustar a economia à lógica privatizadora. É evidente a oposição entre a lógica do modelo neoliberal e a possibilidade de desenvolvimento social com políticas sociais universalizantes. (FRANÇA, 2013).

Esta lógica, que subordinou políticas sociais aos ajustes econômicos e às regras do mercado, moldou para a Assistência Social brasileira na esfera pública estatal um perfil focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado [...] (YAZBEK 2004, p. 25)

Portanto, o Estado consolida um formato de intervenções mínimas no social, redefini as ações na política social e no sistema de proteção social, em geral, ocasionando uma forte tendência da desresponsabilização das políticas sociais, e aumentando a demanda social associado a desregulamentação do trabalho a acirrando a pobreza aprofundados com a macroeconomia então implementada.

Segundo Behring; Boschetti (2011), tal conjuntura não eliminou as políticas sociais, mas sim houve um reordenamento das mesmas à lógica neoliberal. Surge, assim, o trinômio privatização, descentralização e focalização/seletividade das políticas sociais no Brasil. Os benefícios, serviços e programas sociais deixam de ser direitos e tornam-se direito do consumidor, pois há uma mercantilização e transformação de políticas sociais em negócios. (BEHRING, 2009)

A descentralização, defendida por um discurso democrático é valorizada, pois cria novos espaços institucionais de participação com poder deliberativo, como estratégia política de ampliar, no espaço social, as possibilidades de acesso ao poder. Porém, no contexto de contrarreforma do Estado, pode-se afirmar que a descentralização consiste em uma mera transferência de responsabilidades na gestão e financiamento de políticas sociais do governo federal para estados e municípios ou para organismos privados ou instituições da sociedade civil.

[...] a descentralização indica como um dos mecanismos privilegiados do saneamento fiscal – e de certa forma também social – das sociedades periféricas. Uma das razões centrais da proposta de descentralização é a busca da racionalidade administrativa e ao mesmo tempo econômica (entendida como eficiência) das políticas sociais. (KAMEYAMA, p. 2, 2002)

As privatizações são entendidas como uma divisão de trabalho entre o Estado e instituições privadas, em que o Estado estabelece as regras e transfere recursos, e o setor privado que se encarrega de produção de bens e da distribuição de serviços. Com a privatização, cresce o setor empresarial que se orienta pela lógica do mercado na aplicação dos recursos públicos. (KAMEYAMA, 2002)

Segundo Kameyama (2002), a privatização dos serviços públicos são contemplados em três formas. A primeira, abrange a transferência total, por meio da venda de uma propriedade pública para privada, cita-se o exemplo da venda de grandes empresas estatais como a Vale, antiga companhia Vale do Rio Doce, e a venda da empresa de

telecomunicações. A segunda, pelo término de programas públicos através da desresponsabilidade do governo em algumas atribuições específicas, tais como, as reduções de serviços produzidos, tanto em volume, capacidade e qualidade para conduzir a demanda para o setor privado. No Brasil, vê-se a saúde e educação como responsabilidades de Estado, mas que são ofertados de forma desqualificada, no qual faz abrir possibilidades para oferta pelas instituições privadas. E por fim, a entrada da terceirização em serviços públicos.

“Na lógica da “privatização rentável” o seguro social constitui um terreno privilegiado, porque abrange campos de grande interesse para o capital privado, como as pensões, os serviços médicos, a educação, envolvendo a parcela da população que potencialmente constitui um mercado de massas.” (KAMEYAMA, p. 4, 2002)

A seletividade e a focalização diz respeito aos que poderão ter acesso aos programas sociais. Isto significa que a população devida comprovar a sua condição de vida pobre e extremamente pobre para ter direito a algum benefício e participar de programas sociais. Nessa perspectiva, Behring; Boschetti (2011) afirmam que “Os direitos sociais garantidos pela seguridade social se orientam, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização.” (BEHRING; BOSCHETTI, p. 161, 2011)

No seio das crises do capital e de contrarreformas do Estado, o que se vê é a precarização da população brasileira, incluindo também a classe trabalhadora. Dessa forma, Mota (2010) em seus estudos conclui uma das formas de enfrentar as novas expressões da questão social defendidas pela hegemonia do capital é a orientação de privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os serviços da assistência social. Isto significa que a classe dominante capitalizou a Assistência Social, transformando-a politicamente em um principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização, ampliando o exército industrial de reserva no seio da classe trabalhadora. Dessa forma, a pedagogia hegemônica é definir essa classe como excluídos e que os programas e serviços da Assistência Social sirvam como estratégia de inclusão. Segundo Mota (2010), a assistência social passa a assumir a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social. A assistência termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas.

Nesse contexto é válido analisar a focalização da Assistência social. Suas ações nessa conjuntura são caracterizadas como pontuais e compensatórias, desenvolvendo-se e expandindo-se, principalmente, os programas de transferência de renda com a finalidade de “aliviar” a pobreza, em detrimento da conservação de políticas econômicas (YASBEK, 2012).

Políticas de governo com alta rotatividade e acesso de tempo determinado, nas quais não se caracterizam como políticas sociais duradouras, portanto, como direito estabelecido.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observa-se que as políticas sociais no Brasil são marcadas como populistas, clientelistas, reconhecidas pela dádiva e favor e não como direito. Marcas sociais na construção da sociedade que até os dias atuais permeiam a nossa história.

O país vivenciou apenas, no período da efervescência do Welfare State Mundial, a criação de algumas políticas de proteção social a partir da década de 1930 atrelados a desmobilização da classe operária e regulação das tensões entre as classes sociais.

Os marcos iniciais do sistema de proteção social são caracterizados por serem fragmentados e regulados para aqueles que possuíam trabalhos formais. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato. Manipula-se assim, uma cidadania regulada, seletiva e distante de ser universal.

Anos após o governo deixa de ser populista e passa a ser repressivo, funcionando pelo viés assistência *versus* repressão. Em outras palavras, o governo ditatorial expandiu e modernizou o sistema de proteção social. Abarcou também outros públicos, como o caso dos trabalhadores rurais na previdência. A modernização do sistema significa nada mais, nada menos, como um meio de acumulação de riqueza para empresas estatais, porque por mais que sejam públicos eram executados por empresas privadas. Os avanços do Sistema de Proteção Social brasileiro no período da ditadura militar não foram suficientes para alterar o seu caráter excludente e concentrador, uma vez que, os interesses privados acabavam se sobrepondo aos interesses públicos.

O processo de redemocratização, fruto da força política e organização da sociedade civil, trouxe consigo a formulação da Constituição de 1988, que entende o Sistema de Proteção Social no campo da Seguridade Social. A seguridade social contém as políticas públicas: assistência social, previdência social e saúde. Políticas estas gestadas e financiadas pelo Estado, nas quais tem por objetivo a universalização de cobertura e atendimento.

Porém, um dos desafios hoje postos é o cenário do neoliberalismo que anda na contramão do processo de constituição de direitos sociais. O Sistema de proteção social foi fortemente abalado pela diminuição dos investimentos estatais, com a finalidade de ajustar a economia à lógica privatizadora. Segundo Behring; Boschetti (2011) houve uma forte tendência a uma desresponsabilização do estado no que diz respeito às políticas sociais, que consiste na restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal.

Verifica-se também a tendência privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais – pelo aumento da demanda também da classe trabalhadora, além de haver um maior investimento na política de Assistência Social em relação à previdência e saúde (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Portanto Mota (2010) afirma que a expansão da assistência social no campo dos direitos está sendo operacionalizada através dos programas de transferência de renda, em relação aos serviços de proteção social básica e especial. A assistência termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas. Assim, pensa-se a garantia de renda mínima, além de prover necessidades sociais, também é aliada a atender a uma política de mercado, nos quais os usuários passam a consumir de acordo com o auxílio recebido. É necessário afirmar que a transferência de renda se dá de modo insatisfatório e compensatório e que na verdade, não supera a condição de pobreza, apenas a ameniza, significando uma espécie de controle e regulação da situação de indigência da população.

Uma política de proteção social dessa conjuntura não intervém nas determinações das condições geradoras da pobreza e da desigualdade social, e sim nas condições de vida imediatistas dos que estão abaixo da linha de pobreza seja este excluído de todas as condições sociais de sobrevivência, ou do mercado de trabalho (YASBEK, 2012). Portanto, entende-se que políticas assim não podem ser vistas pelo viés do direito.

A situação da responsabilização do Estado vem acompanhado pela expansão da participação da sociedade civil na provisão das políticas sociais. A ampliação da participação da sociedade tem como justificativa a democratização do estado, mas só reforça as propostas das agências internacionais que redefinem os papéis do estado e da sociedade civil. Daí resgata-se uma política envolvida de parcerias de relações de solidarismo e do voluntariado moderno. Essa configuração total tende a legitimar as “novas’ formas de provisão social” (SITCOVSKY, 2010), ou seja, o velho se recompõe e assume nova roupagem. Além disso, segundo o autor, a sociedade civil ao assumir as tarefas executoras das políticas podem minimizar ou passivar ou ate mesmo perder as características de reivindicação e resistência.

O Brasil nos anos 90 promoveu uma reestruturação das Políticas Sociais na perspectiva da solidariedade, da focalização e seletividade, da refilantropização da pobreza e responsabilidade social, redução dos gastos sociais, descentralização e mercantilização dos bens sociais, promovendo assim o desmonte dos direitos sociais, tão duramente conquistados no Brasil.

REFERENCIAS

- ABREU, Marina Maciel. SERVIÇO SOCIAL E ORGANIZAÇÃO DA CULTURA: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002
- ARRAZOLA, Laura Susana Duque-. O sujeito feminino nas políticas de Assistência Social. In: MOTA, Ana Elizabete (org). O Mito da Assistência Social: ensaio sobre o Estado, Política e Sociedade. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- BARBOSA, Ana Carla de Moraes Andrade. O PROCESSO DECISÓRIO DA AGENDA SOCIAL NOS GOVERNOS CARDOSO E LULA: UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA. Trabalho de dissertação. (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília. 2013
- BEHRING, Elaine Rossetti. AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DA CRISE DO CAPITAL. In: Serviço Social e competências profissionais. CFESS. 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. POLÍTICA SOCIAL: fundamentos e história. 9ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- CARINHAT, Pedro Henrique. NEOLIBERALISMO, REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX NO BRASIL. AURORA ano II número 3. 2008.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. “Tu me ensinas a fazer renda que eu te ensino a namorar”: tecendo rendas na descoberta do munda a cada dia – reflexões sobre o ofício da pesquisa. 2004.
- DRAIBE, Sônia. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 15(2) p. 64-101, nov. 2003.
- FLEURY, Silvia. Seguridade Social. INESC, p. 110 – 119, 2004.
- FRANÇA, Camila Raquel Amaral. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: análise das mudanças nos padrões de consumo e melhorias nas condições de vida das famílias beneficiadas em São Luís/MA. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.
- FRANÇA, Mariana Veras. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES EM IMPERATRIZ-MA: uma análise da gestão de recursos humanos à luz das relações de gênero e do feminismo. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.
- IAMAMOTO. Marilda V. O serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 9ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- KAMEYAM, Nobuco. AS NOVAS TENDENCIAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS. Boletín Electrónico Surá 70. Universidad de Costa Rica: Mayo 2002.

MOTA, Ana Elizabete (org). O Mito da Assistência Social: ensaio sobre o Estado, Política e Sociedade. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista.** 2009.

PEREIRA, P. A. P. Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 04. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

PIANA, Maria Cristina. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO: natureza e desenvolvimento. Scielo books. Editora UNESP.

RAICHELIS, Raquel. ESFERA PÚBLICA E CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: caminhos da construção democrática. 6ed. São Paulo: Cortez. 2011.

Souza, Sonia Aparecida da Silva; GONÇALVES, Suelen Felipe. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma breve análise de seus avanços e retrocessos. 6º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. 2º Seminário de Direitos Humanos. Unioste. Paraná. 2014.

SITCOSVKY, Marcelo. **Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil.** In: MOTA, Ana Elizabete (org). O Mito da Assistência Social: ensaio sobre o Estado, Política e Sociedade. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/clad/clad0044509.pdf>

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 77, mar. 2004.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 110, abr./jun., 2012.