



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

O ESTADO SOCIAL CAPITALISTA E A CONFORMAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: Inferências na oferta da Política de Assistência Social

ELLEN MARIANE ALVES COLERAUS ¹

Resumo: Este artigo vem discutir as determinações do capitalismo na conformação das políticas sociais e as implicações que delimitaram as características do sistema de proteção social brasileiro no Estado social capitalista, incidindo na focalização e seletividade, na desregulamentação e precarização do trabalho. Foi elaborado através de pesquisa bibliográfica em artigos e livros de autores marxistas que versam sobre o processo histórico do Welfare State ou Estado social capitalista, sobre os direitos sociais de cidadania e os processos de contrarreformas no contexto neoliberal que afetam a efetivação dos sistemas de proteção social, em especial a Política de Assistência Social.

Palavras-chave: Estado social capitalista. Políticas sociais. Sistema de Proteção Social Brasileiro. Política de Assistência Social.

Abstract: This article discusses the determinations of capitalism in the conformation of social policies and the implications that delimited the characteristics of the Brazilian social protection system in the capitalist social state, focusing on focus and selectivity, deregulation and precariousness of work. It was elaborated through bibliographical research in articles and books by Marxist authors that deal with the historical process of the Welfare

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal De Mato Grosso

State or capitalist social state, on the social rights of citizenship and the processes of counter-reforms in the neoliberal context that affect the implementation of social protection systems, especially the Social Assistance Policy.

Keywords: Capitalist social state. Social policies. Brazilian Social Protection System. Social Assistance Policy.

Nós vos pedimos com insistência:
Nunca digam - Isso é natural!
Diante dos acontecimentos de cada dia,
Numa época em que corre o sangue
Em que o arbitrário tem força de lei,
Em que a humanidade se desumaniza
Não digam nunca: Isso é natural
A fim de que nada passe por imutável.
Bertolt Brecht

1 INTRODUÇÃO

O capitalismo se funda na exploração do trabalho e a partir disso na organização de uma sociedade de classes: a que trabalha e a que explora ou de trabalhadores/as e burgueses. Apesar da negação e especialmente da naturalização dessa condição pelos teóricos da economia política clássica, é a partir da crítica a essa economia, que encontramos em Marx, um pensador, teórico que possibilitou a partir do seu método materialista histórico-dialético, a apreensão do movimento real da sociedade burguesa em ascensão a partir da primeira Revolução Industrial.

Essa sociedade respaldada no direito “natural” a propriedade, na “liberdade” de compra e venda da força de trabalho, e que passou a exigir um ente regulador das relações emergentes ao estatuto organizativo, ou seja, o Estado capitalista. As apropriações e expropriações oriundas dessa relação capital e trabalho são denominadas questão social, expressas em situações como desemprego, pauperismo, violência etc., mas também na relação de luta e resistência por parte dos/as trabalhadores/as.

Em suma, assumindo seu caráter contraditório, é nesse Estado capitalista onde surge como resposta às tensões realizadas pelos/as trabalhadores/as a

vivência das expressões da questão social. As políticas sociais possuem uma relação intrínseca de e no reconhecimento do papel do Estado na provisão de direitos, e assim é indissociável ao capitalismo. Elas, ao mesmo tempo, se respondem a necessidades de reprodução dos/as trabalhadores/as, não eliminam as desigualdades provocadas por esse modo de produção.

Essas desigualdades compõe um caráter ineliminável da oferta de políticas sociais, que são variadas de acordo com o nível de desenvolvimento das forças produtivas em cada Estado-nação, bem como com o movimento de luta dos/as trabalhadores/as. Ocorre que ao passo dessas conquistas civilizatórias, à medida que essas políticas sociais se estabelecem há um “apaziguamento” dos conflitos de classe existentes. Para Gough (1982),

[...] el proceso político, como sus derechos de ciudadanía y el voto individual, también enmascara la estructura de clase de la sociedad capitalista. De la misma forma en que el ámbito del intercambio oculta la esfera da coerción dentro de la economía (la esfera de la producción), también la democracia política enmascara la esfera de la coerción dentro de la política (las fuerzas armadas y los órganos represivos del Estado) (p. 83).

No Brasil, a questão social possui particularidades que distinguem suas expressões, bem como a composição das respostas do Estado, como o processo de escravidão, colonização, patriarcado, o racismo estrutural, o caráter de capitalismo dependente, a dívida pública que há tempos compromete o fundo público brasileiro e esse fundo público que é espaço de disputa permanente.

É nesse contexto que avançaremos na discussão sobre o Estado Social capitalista, retratando as especificidades do sistema de proteção social brasileiro, correlacionando seu contexto histórico, socioeconômico, cultural e ideopolítico, sendo mais aprofundadamente no que tange a política de assistência social.

2 O “BEM-ESTAR” SOCIAL NO SISTEMA CAPITALISTA

Para iniciar essa discussão, é importante que retomemos alguns pontos sobre as políticas sociais. A pobreza, embora tenha se agudizado a níveis inimagináveis no modo de produção capitalista, é anterior a ele e com isso, ao longo da história pré-capitalista, tivemos iniciativas que eram um misto de caridade, mas

especialmente de repressão a *vagabundagem e a mendicância*, como por exemplo, a Lei dos Pobres elisabetanas ou também a Law Speenhamland² (também denominada “direito de viver”). “Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais” (BEHRING & BOSCHETTI, 2017, p.57).

Sob a lei elisabetana, os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência social; nunca se pretendeu e nem se concedeu qualquer assistência sob a forma de abono salarial. Durante a vigência da Speenhamland Law, o indivíduo recebia assistência mesmo quando empregado, se seu salário fosse menor do que a renda familiar estabelecida pela tabela. (POLANYI, 2000, p. 101).

Ainda que por um lado, a concepção de trabalho como contrapartida de acesso a bens, perpassasse todas as épocas, pré ou capitalistas, a preocupação na oferta de um mínimo para manutenção da vida, constitui uma das dimensões da política social, que Behring e Boschetti, definem como cultural, partindo do princípio de

[...] que os sujeitos políticos são portadores de valores e do ethos de seu tempo. Se relacionamos as políticas sociais às estratégias de hegemonia, isso significa sua configuração a partir de uma direção intelectual e moral, que está imbricada aos projetos societários com implicações para a concepção e a legitimidade de determinados padrões de proteção (2017, p.54).

Esses valores e ethos, como veremos a frente, são transformados a medida em que o capitalismo avança em novas formas de autopreservação. Capitalismo esse que podemos definir, utilizando a expressão de Polanyi (2000, p. 51), o “moinho satânico que triturou os homens, transformando-os em massa”.

Mais tarde, já no seio da sociedade capitalista contemporânea, a partir de 1929, as políticas sociais de forma articulada, constituiriam o que foi e ainda é chamado por muitos autores de Welfare State ou Estado de Bem-estar Social.

Na concepção de Esping-Andersen (1991, p. 98), o Welfare State é a “responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos”. Uma responsabilidade que ao ser pensada a partir do papel da família e do mercado, se realiza de forma *residual* ou denominada *institucional*, quando é estendida “a toda a população, é universalista, e personifica um compromisso

²Essas e outras legislações compunham mais que um regramento sobre trabalho e um tipo de assistência social, expressam um ideário que permanece latente nas legislações posteriores, especialmente do tempo presente.

institucionalizado com o bem-estar social. [...] procura estender os benefícios sociais a todas as áreas de distribuição vital para o bem-estar societário” (TITIMUSS apud ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 100). Esta última, alcança o que seria o modelo ideal, haja vista que

a introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

O autor se debruçou a pensar sobre a sua constituição do Welfare State em diferentes lugares de capitalismo avançado, sob a luz das três economias políticas: liberal, conservadora corporativa e social-democrata.

No liberal,

[...] predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são portanto (sic) estritas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos. O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência.

[...]

welfare states conservadores e fortemente "corporativistas", a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível.

Mas os regimes corporativistas também são moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometidos com a preservação da família tradicional. A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de "subsidiaridade" (sic) serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure.

[...]

social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos. [...] Este modelo exclui o mercado e, em conseqüência, constrói uma solidariedade

essencialmente universal em favor do welfare state. Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108-109).

Ao apresentar este estudo, o autor chega à conclusão de que não há modelos puros, ou seja, que em todos os modelos, possuem um ou alguns elementos de outros(s). Ele também reconhece o fator da organização política e em classe para avanços, todavia, é possível afirmar que os modelos e regimes de Welfare State privilegiam uma organização de trabalhadores da classe média e “forjam lealdades” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 116). Essa lealdade na manutenção dos regimes, que ao mesmo tempo, promovem uma segurança e bem-estar a quem recebe, é muitas vezes, parafraseando Gough (1982), um “mascaramento” da condição de classe trabalhadora e da desigualdade insidiosa que impera no capitalismo, aquela que necessita do exército industrial de reserva para atingir seus fins.

Analisando melhor a questão, ao se pensar os elementos contraditórios que constituem as políticas sociais, esses modelos são o reflexo da disputa constante desses espaços e antes ainda, do sistema no qual se inserem, que ao se definir como “bem-estar” social, “traz em si a representação que a regulação econômico-social estatal capitalista estabeleceu um Estado que é, inquestionavelmente, de bem-estar social”, e que “omite a verdadeira natureza das ações sociais do Estado capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p.29). Essas ações, que se ao mesmo tempo, possibilita

[...] o alcance da emancipação política e, por vezes, é superestimada como possibilidade de materialização da emancipação humana. [...] pode assegurar uma determinada forma de cidadania, qual seja, a cidadania burguesa [...] se, por um lado, pode “perturbar” a lei geral da acumulação capitalista, ao tensionar o capital, por outro, contraditoriamente, participa da reprodução ampliada do capital, sendo a este cada vez mais subordinada, sobretudo em tempos de agudização das crises do capital (BOSCHETTI, 2016, p.45).

É a partir dessa análise, que apresentamos a nomenclatura e o entendimento definido por Boschetti (2016), de Estado Social capitalista em detrimento a outras nomenclaturas que destaquem Estado de Bem-Estar Social, da qual partilhamos:

[...] é o Estado que, no capitalismo tardio (Mandel, 1982), assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação,

transporte e assistência social (2016, p. 28).

Entre as políticas listadas acima, a constituição da seguridade social é destaque em todos os países capitalistas, sendo “elemento fundante e constituinte de sua natureza” (BOSCHETTI, 2016, p. 44) nesses sistemas de proteção. Desta forma, “a compreensão da seguridade social predominante em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza do Estado social” (BOSCHETTI, 2016, p. 44).

3 AS PARTICULARIDADES NA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

A formatação das políticas sociais no Brasil emerge inicialmente nos anos 30, do século XX, num contexto de um “Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo [...] representando uma estratégia de gestão social da força de trabalho” (BRASIL., 2008, p. 80).

Nesse período, o forte movimento de expansão para implantação do Welfare State nos países de capitalismo avançado, também alcançou o Brasil, produzindo “uma experiência nacional, que pode ser tipificada como um “sistema de bem-estar periférico” (PEREIRA-PEREIRA, 2000, p. 125, destaque da autora), com características determinadas pela dependência econômica e colonialista.

[...] a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira.

[...] comparado com os modelos de Estados de Bem-Estar, [...] o caso brasileiro afigura-se como um misto ou combinação de elementos presentes na classificação de Esping-Andersen (1991), a saber: intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos *modelos liberais*-; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos *modelos conservadores* -; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso, foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país (PEREIRA-PEREIRA, 2000, p. 125, itálico da autora).

A década de setenta até meados de oitenta, trouxe consigo, inúmeros acontecimentos dos quais destacamos os que notadamente afetaram muito além do que o período vivenciado, como a experiência de uma ditadura militar e as medidas impopulares e restritivas concernentes aquela forma de governo. Também o agravamento da condição de pobreza e desemprego por parte significativa da população, o surgimento de movimentos sociais formados por grupos de diversos seguimentos.

Nesse período, houve ainda uma grande crise do sistema capitalista que levou a um processo de reestruturação produtiva, na qual o modelo de produção japonês denominado toyotista substituiu os modelos taylorista/fordista, alterando profundamente as relações sociais e trabalhistas em todo o mundo.

Importante também ressaltar o papel dos organismos multilaterais, especialmente do Banco Mundial e do FMI, que a partir dos empréstimos realizados aos países em recuperação pela crise vigente, para além do pagamento da dívida, ou dos juros e taxas existentes, influenciavam na conformação das políticas do país sobre o que, quais e como implantá-las (PEREIRA-PEREIRA, 2000); (PEREIRA, 2010); (STEIN, 2006). É nesse período em que se iniciam estudos sobre com a formulação de conceitos sobre a pobreza e extrema pobreza, para as quais o caminho seriam as políticas focalizadas e seletivas. Essas influências e formulações são cada mais determinantes no período presente.

Todos esses elementos, sobretudo a organização popular, tiveram impacto na formatação das políticas sociais no Brasil que na cena seguinte, alcançaria a retomada do regime democrático e a aprovação da Carta Magna denominada Constituição Cidadã. Subscrevemos aqui, a assertiva de Coutinho, quanto a conquista vivenciada de que,

a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração. [...] cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 2000, p.42).

Neste sentido, Boschetti, elucida de que forma essa cidadania se traduz na

organização e oferta de um sistema de proteção social, onde a garantia de direitos possibilite alcançar uma emancipação política.

[...] um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los (2016, p. 26).

A Constituição Federal, maior autoridade legal do país, prevê em seus artigos uma série de direitos civis, políticos e principalmente, direitos sociais, que se tornam possíveis através da operacionalização em políticas sociais. A título do que se expressa historicamente em outros países, no Brasil, o núcleo duro dessas políticas sociais, é constituído pela Previdência Social, pela Saúde e finalmente pela Assistência Social, a qual nos deteremos logo mais. A oferta de cada uma foi prevista respectivamente, contributiva as/os trabalhadoras/as e dependentes, não contributiva e universal, não contributiva e de acesso restrito 'a quem necessitar'. Elas compõem, a partir de 1988, o sistema de Proteção Social brasileiro,

colocando-se como desafio a construção de uma Seguridade Social universal, solidária, democrática e sob a primazia da responsabilidade do Estado". [...] e supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2008, p. 80).

Entretanto, a aprovação da Carta Magna, que trazia em seu bojo um Estado ampliado, é sucedida de um momento de abertura total do mercado econômico brasileiro ao capital mundial, onde a tônica é dada pelo neoliberalismo que muda em absoluto os rumos de sua implantação.

Essa abertura foi possibilitada a partir de uma reunião ocorrida nos Estados Unidos, em 1989, no governo do presidente Bush, onde participaram os maiores bancos, responsáveis pelos financiamentos de projetos em diversos países, especialmente naqueles periféricos, como o Brasil. Foi um

acordo amplo sobre o pacote de reformas de política econômica em curso em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, bem como a necessidade de acelerar a sua execução dentro e fora da região. O receituário, publicado em 1990, tomou a forma de um decálogo de prescrições e ficou conhecido como "**consenso de Washington**". Elaborado sobre os escombros do muro de Berlim e embalado pelo discurso do "fim da história", o decálogo rapidamente

ganhou o status de paradigma único do capitalismo triunfante, servindo para enquadrar os governos dos países da periferia a um programa político cujos pilares eram a liberalização da economia mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais e a reorientação e remodelagem do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados. No conjunto, o consenso sintetizava o fim da tolerância de Washington com o nacionalismo econômico pelo mundo afora **e o ataque do capital contra o conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra** (PEREIRA, 2010, p. 274, destaque do autor, negrito nosso).

A partir do Consenso de Washigton, seguindo a cartilha neoliberal, as diretrizes e a efetivação das políticas sociais, têm se realizado em maior ou menor grau de acordo com a conjuntura política, econômica e social, com governos mais e menos progressistas e mais precisamente, pela organização política da classe trabalhadora ao longo de pouco mais de trinta anos. Em todo caso, nessa disputa constante pela cidadania,

é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado. Tampouco é casual que os neoliberais se empenhem hoje, inclusive em nosso país, em eliminá-los também das normas legais, em particular da própria Constituição. (COUTINHO, 2000, p. 51).

Dessa forma, a partir da década de 90, vários governos realizaram contrarreformas significativas de desregulamentação e flexibilização e terceirização do trabalho, desmonte dos direitos previdenciários, desfinanciamento de políticas sociais etc., sob o pretexto de alavancar a economia e “enxugar a máquina pública”, para uma apropriação cada vez maior do Estado pelo capital, num processo de disputa constante do fundo público.

Destacamos entre as contrarreformas, a sucedida no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o economista Bresser Pereira como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, realizou uma Reforma administrativa que tinha como objetivo promover uma administração pública gerencial, com medidas como fortalecimento da burocracia estatal, valorização do trabalho técnico e político na formulação de políticas públicas, transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos, adoção de indicadores de desempenho para avaliação de resultados e terceirização de atividades de alguns tipos de atividades, das quais deveriam ser licitadas (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42). A política de saúde, que se instituiu como Sistema Único de Saúde, se tornando o maior sistema público de saúde do mundo, foi afetada desde o início nesse

contexto de terceirização com o subterfúgio da urgência do atendimento e ausência de serviços públicos estruturados.

A Previdência Social desde 1988 sofreu sete contrarreformas³, a saber: em 1993, 1998, 2003, 2005, 2012, 2015 e 2019. Em cada uma delas sob o intento de corrigir “um rombo” nas contas públicas, o cenário é desolador para trabalhadores/as públicos e privados. Para Santos e Albuquerque (2020, p. 172),

[...] as políticas sociais foram sendo capturadas pelo mercado e oferecidas como serviços aos setores sociais que podem pagar. Este cometimento fez com que políticas sociais como saúde, educação e previdência fossem abarcadas por grandes grupos nacionais e internacionais vinculados ao mercado financeiro, transformando-se em um importante meio de acumulação do capital.

A política de Assistência Social durante todo o governo de FHC, foi dominada uma infinidade de programas sociais, e não ficou imune ao atravessamento das ofertas de Organizações Não Governamentais (ONG's) e do voluntariado, já que enquanto política pública não foi tomada como prioridade na agenda governamental.

[...] a neoliberalização da política social andou junto com a institucionalização da tese de que a eficácia da gestão pública dependia da parceria entre agências estatais e organizações sociais. A participação da “sociedade civil” na gestão das políticas públicas se tornou um axioma desde então. Todavia, “sociedade civil” foi tomada como sinônimo de associações voluntárias e ONGs (PEREIRA, 2010, p. 275).

4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES DO ESTADO SOCIAL CAPITALISTA.

O reconhecimento da assistência social, como política pública, não apenas legal, se deu a partir do governo Lula, do partido dos Trabalhadores/as, ganhando robustez e uma identidade de política nacional (PAS). Foi nesse período em que se instituiu o Sistema Único de Assistência Social, com a normatização de serviços tipificados para todo território nacional, fortaleceu programas existentes, como o de erradicação do trabalho infantil, fortaleceu o Cadastro Único que visa o mapeamento das famílias de baixa renda para acesso a diversos programas sociais, dentro e fora da PAS, unificou os programas de transferência de renda direta, criando o Programa Bolsa Família (PBF), no qual, sob a lógica e influência dos organismos multilaterais,

3 <https://www.condsef.org.br/noticias/nos-ultimos-30-anos-brasil-ja-teve-seis-reformas-previdencia>.

tem⁴ como público as famílias em situação de extrema pobreza, sinalizando a focalização e a seletividade do atendimento.

Também nesse período foram instituídos os equipamentos socioassistenciais de atendimento por nível de complexidade no SUAS (proteção social básica, média e alta complexidade), e as equipes profissionais que neles deveriam atuar.

Ressaltamos que as ONG's, atualmente denominadas como Entidades Socioassistenciais ou Organizações da Sociedade Civil (OSC), continuam a executar serviços, programas e projetos socioassistenciais, ainda que de forma complementar aos já ofertados pelo Estado, sendo referenciados as unidades ou as secretarias de assistência social, de acordo com o nível de complexidade do serviço executado.

Influenciado pelo processo de gerencialismo estatal, instituído por Bresser Pereira, o SUAS tem em sua conformação a organização da gestão compartilhada pelos três entes federados, métricas de atendimento para constituição das equipes, padrões e normas para organização, monitoramento e avaliação. Todas essas ações que devem ser acompanhadas e fiscalizadas através da participação social exercida pelos conselhos de assistência social.

Ao longo da constituição do SUAS, os avanços não foram e não são sem forte oposição para sua consolidação e permanência. Em particular, nessa política pública, há não somente o processo de disputa do fundo público, mas uma desvalorização de sua finalidade e da população usuária, a medida em que é ofertada a quem dela necessitar, se utiliza de acervo de teste de meios mais rigorosos, mais focalizados. Em uma sociedade de mercado e de valorização do indivíduo em detrimento ao coletivo, o acesso a bens e serviços se torna cada vez mais distante, para quem está fora do mercado de trabalho ou na informalidade, no sentimento de fracasso, sofre um estigma, por vezes até vexação da necessidade de atendimento de uma política marcada historicamente pela caridade e pelo clientelismo e benesse. Para além desse estigma há também gestores/as e

4 O programa foi finalizado após 18 anos de existência e substituído pelo Programa Auxílio Brasil, criado pelo governo de Jair Bolsonaro, sob novas roupagens que afunilam ainda mais os critérios de atendimento, tornando-o ainda mais focalizado e seletivo aos extremamente pobres, aumentando o processo de exclusão e a defasagem já existente no PBF. Ver na íntegra a legislação https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm.

trabalhadores/as, que não fazem mais do que cancelar esse sentimento, utilizando-se de práticas discriminatórias, despolitizadas e tuteladoras, transfigurando “um perfil de Estado socialmente dominador, coercitivo e punitivo, inclinado às demandas econômicas das classes dominantes, ao invés de se pautar por medidas sociais conciliatórias, que ampliasse seu leque relacional” (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020, p. 170).

O financiamento também é um desafio enfrentado pelo SUAS. Ainda que possua previsão legal na instituição do SUAS - Lei 12.435/2011, de fundos de assistência social e repasse automático entre esses, ao contrário de outras políticas como a educação e a saúde, não possui definido pela CF, um percentual para aplicação em sua execução, e o que foi sendo conquistado ao longo dos governos petistas, estão sob risco, notadamente a partir do golpe parlamentar de 2016, e da emenda constitucional nº 95 de 2016, que impõe um teto de gastos para as políticas sociais por vinte anos. Ou seja, os recursos federais que antes eram repassados regularmente, ainda que sem correção, estão sendo repassados em valores que correspondem de 30 a 50% do seu valor total. Esse “**desfinanciamento**, por sua vez, significa a **retirada progressiva de recursos que seguem uma série histórica de ampliação** para manter a rede instalada” (FONSEAS, 2021, grifo do autor).

É também após o golpe parlamentar de 2016 que uma característica histórica da assistência social toma novamente a cena pública e com maior destaque em todos os entes federados, as primeiras-damas, que na condição de secretárias de assistência social ou de madrinhas de programas e *ações sociais* conservadoras e assistencialistas, impingidas verticalmente e confrontando as provisões socioassistenciais, construídas e pactuadas coletivamente através das Conferências de Assistência Social e das instâncias de pactuação como CIB’s e CIT’s⁵, na perspectiva da participação social. Esses programas, a título do que ocorre com o programa Criança Feliz, redefinem as prioridades institucionais dos três entes, como a utilização recursos financeiros e humanos, elaboração de orientações técnicas, bem como, na visibilidade das ações.

5 CIB: Comissão Intergestora Bipartite e CIT: Comissão Intergestora Tripartite.

Por fim, sem pretensão de limitar a estes, os apontamentos concernentes ao SUAS, salientamos a precarização dos vínculos contratuais estabelecidos aos/as trabalhadores/as dessa política. Com histórico de uma execução dada ao voluntarismo e a caridade, a profissionalização do sistema foi regulamentada a partir de 2006 com a instituição da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a NOB-RH/SUAS, prevendo a desprecarização na composição das equipes através de concurso público, todavia, numa análise conjuntural, vemos um processo de desfinanciamento das políticas sociais, de contrarreforma trabalhista, no qual se habilita a terceirização em todas as áreas de atuação, contratos por produção ou intermitente e a assunção dos custos do trabalho pelo/a trabalhador/a. Numa análise estrutural, avança o *moinho satânico* sobre o trabalho, expropriando cada vez mais os direitos, tendo o lucro como horizonte único, desprovido de qualquer ethos. Assim, constata Raichelis et al., (2019), a existência de inúmeros trabalhadores/as do SUAS pelo Brasil, que estão também na condição de usuários do sistema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As expressões da questão social no capitalismo contemporâneo ganham contornos diferentes a medida em que se expressa a organização da classe trabalhadora. A conquista de direitos políticos, civis principalmente sociais, materializados através de políticas sociais, ainda que se organizem nos limites do capital são possibilidades de emancipação política ao qual devem conter no horizonte a emancipação humana. A pobreza, ainda que possa ser enfrentada pelas políticas sociais do Estado social capitalista, não muda a desigualdade provocada por esse sistema.

O ethos que guia esse novo tempo, compreende essa capacidade organizativa de trabalhadores/as e cria estratégias para sua desarticulação. Ao mesmo tempo em que a força de trabalho é tudo que o trabalhador possui, é essa mesma força de trabalho que movimenta a produção. É somente através do trabalho humano que a burguesia pode extrair a mais-valia de tudo que se produz.

As contrarreformas trabalhistas já realizadas associadas as contrarreformas da previdência, constituem um duro golpe a classe trabalhadora. Subemprego,

mercado informal ou mesmo o empreendedorismo são incapazes de promover o pleno acesso à direitos, ainda que por meio de consumo. Esse, segundo Antunes, (SAFATLE; CARVALHO; ANTUNES, 2019), é um “Estado de direitos de exceção”.

A perspectiva de uma previdência social ancorada no acesso ao trabalho, segrega à política de assistência social, um sem-número de ‘necessitados’, ao mesmo tempo, esta tem se desenvolvido cada vez mais de forma seletiva e focalizada.

No Brasil, desde 2016, avança no poder uma corrente que se funda no amalgama entre o conservadorismo moral e neoliberalismo econômico, igualmente danosos aos direitos sociais, a medida em que perpetua a segregação e a exclusão social já históricas. Para além do estímulo ao empreendedorismo, e a meritocracia e a mercadorização dos direitos sociais, uma pseudodemocracia que atende aos que comungam dos valores éticos e morais preconizados.

É imprescindível portanto, “a intensificação das lutas pela realização da cidadania, o estabelecimento de correlações de força favoráveis aos segmentos sociais efetivamente empenhados nessa realização” (COUTINHO, 2000, p. 51).

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **POLÍTICA SOCIAL: Fundamentos e história**. Biblioteca Básica de Serviço Social. eletrônica ed. São Paulo: Cortez Editora, 2017. v. 2

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e Trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

BRASIL. **SUAS: configurando os eixos da mudança**. 1^a ed. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, 2008. v. 1

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle** **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: [s.n.]. Acesso em: 30 jan. 2022.

COUTINHO, C. N. Vista do Cidadania e modernidade. **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**, p. 49–70, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

FONSEAS. **Entenda os impactos do desfinanciamento no SUAS – FONSEAS**. Disponível em: <<http://fonseas.org.br/impactos-do-desfinanciamento/>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

GOUGH, I. Capítulo 2 La economia Capitalista. Em: GREGORIO RODRIGUES CABRERO - TRADUCION (Ed.). **Economia Política del Estado del Bienestar**. Madri: H. Blume Ediciones, 1982. p. 71–102.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**. vol 11, nº 21, Jul-dez., p. 260–282, 2010.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. Políticas de satisfação de necessidades no contexto brasileiro. Em: **NECESSIDADES HUMANAS: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 125–159.

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

RAICHELIS, R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social: disputas e resistências em movimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2019.

SAFATLE, V.; CARVALHO, L.; ANTUNES, R. **Trabalho e os Limites da democracia no Brasil - YouTube**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D8HaJXn6Zbs&t=10s>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

SANTOS, L. D. R. S.; ALBUQUERQUE, M. D. S. L. O processo de reestruturação da Política de Assistência Social: as transformações do Estado e os desafios na atualidade. Em: LIRA, I. C. D.; BARROS, J. C.; SILVA, R. C. D. S. (Eds.). **QUESTÕES E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DO CAPITALISMO - desdobramentos para as políticas sociais e o Serviço Social**. PDF 2,4 MB ed. São Carlos - SP: Diagrama Editorial, 2020. p. 168–183.

STEIN, R. H. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Revista Ser Social**. nº 18. Jan./jun., v. 18, p. 79–125, 2006.