



Eixo temático: Política Social e Serviço Social

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

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

FÁBIA VANESSA FERNANDES DA SILVA ATAIDE¹

JAILMA DA COSTA BATISTA²

MARIA APARECIDA PEREIRA³

RESUMO:

O presente artigo visa tecer considerações a respeito da política social e seus desafios na contemporaneidade, buscando entender os processos de formação e aplicação das políticas sociais no Brasil. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que apresenta observações acerca das mudanças ocorridas no cenário político nos séculos XX e XXI como marcantes e desestruturantes para as políticas sociais.

Palavras-chave: Política Social; Trabalho; Sociedade.

ABSTRACT:

This article aims to make considerations regarding social policy and its challenges in contemporary times, seeking to understand the processes of formation and application of social policies in Brazil. This is a bibliographical research that presents observations about the changes that occurred in the political scenario in the 20th and 21st centuries as striking and disruptive to social policies.

Keywords: Social Policy; Work; Society.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca tecer reflexões sobre a política social no Brasil e os desafios apresentados na contemporaneidade, partindo da compreensão de que "as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas

¹ Universidade Federal da Paraíba

² Universidade Federal da Paraíba

³ Universidade Federal da Paraíba



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo" (Behring e Boschetti p. 51, 2011).

Pereira (2011), ressalta que as políticas sociais emergem como produto da relação entre Estado e sociedade, a partir do avanço do capitalismo durante a Revolução Industrial, originadas das lutas de classes e do aumento da intervenção estatal. Assim, surgem para enfrentar a pressão das classes subalternas diante do agravamento da miséria causado pela acumulação e reprodução ampliada do capital.

Verifica-se que as origens comuns da política social decorrem atreladas ao desenvolvimento da Revolução Industrial e às mobilizações sociais pelas conquistas de direitos individuais, civis e políticos (Pereira, 2011), na medida em que as contradições internas do capitalismo provocam um conjunto de desequilíbrios econômicos e sociais que resultam em desigualdades sociais.

Ao contrário das sociedades pré-capitalistas, que não priorizavam as forças de mercado, na sociedade capitalista as políticas sociais assumem uma função proeminente de não apenas manter a ordem social, mas também como resposta à necessidade de lidar com as consequências sociais do progresso econômico.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar, sucintamente, o processo sócio-histórico da política social no Brasil e os desafios presentes na contemporaneidade, considerando o caráter contraditório da política social.

2 NOTAS SOBRE O SURGIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL

Algumas iniciativas como a caridade privada e ações filantrópicas são identificadas como proformas de políticas sociais, posteriormente reconhecidas como legislações seminais, leis que obrigavam o exercício do trabalho a todos que apresentassem condições de trabalhar, e as ações assistenciais previstas tinham o propósito de manter esses trabalhadores servindo mais tempo ao capital, além de que o sustento da família deveria advir unicamente do que era ganho nas fábricas (Behring e Boschetti, 2011).

A acumulação e crise do capital abriu espaço para a mobilização política dos trabalhadores, que passaram a pressionar o Estado em busca de soluções para suas demandas sociais e de subsistência. Para garantir as condições necessárias à produção e reprodução do



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

capital, o Estado responde gradualmente às reivindicações da classe trabalhadora por meio de políticas sociais, entendidas como estratégias de enfrentamento das questões sociais emergentes.

A implementação dessas políticas é moldada pelo contexto histórico, econômico, político e social. Na transição do século XIX para o século XX, o Estado liberal destacava-se pelo livre mercado, considerado a principal esfera reguladora das relações sociais. Nesse sentido, verifica-se:

A pressão exercida pela classe trabalhadora possibilitou ampliação de seus direitos, como o direito político, ou seja, o direito de voto e de organização política. O enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, como resultado de alguns processos político-econômicos, dos quais vale destacar dois: o primeiro foi o crescimento do movimento operário [...]; o segundo, e não menos significativo processo, foi à concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais (Behring, 2008, p. 19).

Desse modo, a partir da década de 1930, os princípios liberais começaram a ser questionados, especialmente após a Crise de 1929, desencadeada pela queda da bolsa de valores de Nova York (Yazbek, 2008). Nesse cenário, as ideias de Keynes ganharam destaque, influenciando a forma como o Estado passou a intervir na economia e na sociedade.

As políticas keynesianas visavam alcançar o pleno emprego, implementar serviços sociais e outras medidas com o objetivo de estimular a demanda e expandir o mercado de consumo, "trata-se da defesa de condições dignas de existência, em face do recrudescimento da ofensiva capitalista em termos de cortes de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho" (Behring, 2015). Esse período marcou uma mudança significativa na abordagem econômica e nas políticas governamentais.

Assim, de acordo com Teixeira (2012), com a perda da hegemonia liberal para o pacto keynesiano-fordista, durante a transição do século XX, houve um consenso emergente sobre a necessidade de regular o sistema econômico e, isso ocorreu sem que o mercado e o poder burguês perdessem sua posição central na sociedade. Nesse cenário, ao contrário da abordagem liberal em relação à política social, os direitos sociais foram incorporados aos direitos civis e políticos nos países europeus centrais, de modo que, os direitos sociais desempenharam um papel fundamental na melhoria das condições de vida, embora ainda estivessem distantes do ideal de emancipação humana.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

O Estado de Bem-Estar Social, que marcou o período em que as ideias de Keynes predominaram, é definido pela responsabilidade do Estado em promover o bem-estar de seus cidadãos. Isso se manifesta por meio de uma variedade de serviços oferecidos com o objetivo de garantir condições mínimas de vida para toda a população (Yazbek, 2008).

A implementação desse modelo não ocorreu da mesma maneira na sociedade brasileira em comparação com os países do capitalismo central, devido à influência da herança escravocrata e colonial na história do Brasil. A economia periférica do Brasil revela uma relação de dependência e subordinação diante das transformações e diretrizes que aconteceram (e ainda acontecem) nos países de capitalismo central.

3 DESAFIOS DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Historicamente, a preocupação em compreender a formação econômica, social, política e cultural do Brasil é constante. "O Estado brasileiro nasceu sobre o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios estamentais" (Behring, 2008).

Ressalta-se dessa época as características de um país escravocrata, agroexportador, com acentuado conservantismo político, que implica em todo processo de formação social, e o fortalecimento do autoritarismo no Estado e na sociedade, do clientelismo, da privatização do público, a partir do favorecimento da classe dominante brasileiro e do Estado em detrimento da sociedade civil (Behring, 2008).

As transformações societárias ao longo do século XX, foram consideradas de extrema necessidades para o fortalecimento e desenvolvimento do modelo de produção capitalista. Os acontecimentos econômicos, sociais e políticos que tiveram em destaque naquele momento histórico revolucionaram também a concepção e a prática da proteção social (Pereira, 2011).

No Brasil, o desenvolvimento das políticas sociais esteve ligado ao crescimento do processo de industrialização e urbanização, e à participação do Estado como regulador de conflitos sociais existentes entre a classe trabalhadora e a burguesia. As iniciativas de políticas sociais, ocorridas em meados dos anos 1930, adveio da criação do Estado Nacional – Desenvolvimentista, sendo conhecido este período como a "Era Vargas", no qual, foi se consolidando uma posição republicana, e a incorporação do trabalho livre assalariado.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

Durante este período aconteceram grandes conquistas para a classe trabalhadora com a consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, e demais direitos sociais inscritos na Seguridade Social. As conjunturas políticas deste período estavam atreladas ao movimento de mudanças que aconteciam no cenário econômico do país.

A política social no Brasil, apesar da atual amplitude é, ainda, marcada por políticas específicas com baixa coordenação entre elas e grandes desafios em termos de abrangência (universalidade e integralidade) e qualidade dos bens e serviços oferecidos. Nesse sentido é que se percebe a dificuldade de pensar a política social brasileira na perspectiva da ideia do *Welfare State* ou mesmo discutir a validade de tal conceito para enquadrar os esquemas vigentes atualmente. A própria literatura nacional da área reflete a realidade atual da política social, uma vez que ela é também bastante setorial, tratando de políticas específicas e com predominância, em termos metodológicos, da análise voltada para descrição dos estágios alcançados e/ou deficiências reveladas (Castro, p. 3, 2012).

A partir do que foi apresentado por Castro (2012), pode-se compreender como é complexo debater as políticas sociais e o cenário econômico e político de cada período histórico do Brasil, entendendo que se trata de um processo histórico atravessado por desigualdades sociais que estão presentes no centro das questões sociais, os desafios de implementação de uma política realmente eficaz para suprir as necessidades básicas da população.

Segundo Furtado (2009), a análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais, senão de maneira limitada. Contudo, ela pode identificar alguns mecanismos de relações estáveis e entre variáveis quantificáveis do processo de desenvolvimento econômico. E levando em consideração que é possível analisar uma sutil Guerra Fria, não relevada entre o capital estrangeiro e nacional para dispor de todos os benefícios e concessões que o estado possa lhe oferecer para desenvolver suas atividades econômicas e expandir seus investimentos no país.

Conforme aponta Faleiros (1991), as políticas sociais podem ser percebidas ora como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista da classe trabalhadora, ou como instrumento de garantia do aumento da riqueza, por parte do empresariado. Desse modo, a consolidação das políticas sociais, instituídas como estratégia de controle e atenuação de conflitos sociais, são também atreladas intencionalmente aos interesses do capital para a manutenção da ordem social.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

No Brasil, as décadas de 60 e 70 foram marcadas pelo período da Ditadura Militar, passando por restruturações políticas e retrocessos significativos na Política Social marcado pelo Golpe de estado sofrido pelo então presidente João Goulart. A grave crise econômica que o país sofria durante o início da década de 60 foi um dos motivos que impulsionou o Golpe Militar.

Neste período, que foi marcado por cinco grandes fases distintas compostas por diversos presidentes, e cada um deles marcaram seus governos através de mudanças com a aplicação dos atos institucionais que tinham o poder constitucional de cometer atrocidades contra a população e ferindo direitos básicos da população brasileiras (Codato, 2006).

Pode-se dividir a política social no período ditatorial em três fases. A primeira encontra-se entre os anos de 1964-1968, a segunda fase que está entre os anos de 1968 e 1973 e a última fase que se dá de 1975 até o final do período ditatorial. (Silva, p.3, 2009).

Durante a fase do governo regidos pela ditadura militar, as políticas sociais estavam sendo utilizadas para atender as classes dominantes da sociedade brasileira através de proporcionar o mínimo para população que estivessem dentro dos critérios e conter os ânimos que poderiam ser exaltados por conta das mudanças que estavam acontecendo no decorrer do período do governo ditatorial.

As três fases que marcaram a história das políticas sociais brasileiras estavam acompanhando o processo de crescimento da economia do país sendo destacado pelo aumento em 10% do PIB (Produto Interno Bruto) além das restruturações políticas que tiveram que ocorrer por conta do crescimento econômico.

Segundo Behring; Boschetti (2008), durante o período da ditadura militar foram concedidos ambientes para o setor privado atuar nos setores que antes apenas o estado oferecia como a saúde, a educação e a previdência modificando os tipos de formas de terem estas políticas sociais entre a camada da população abrindo duas alternativas para as pessoas que podem acessar o público e as que podem acessar o privado. Estas mudanças trazem a lembrança com o sistema norte americano de proteção social. A abertura para o setor privado atuarem nas áreas das políticas sociais contribuíram para o aumento da economia com a oferta de serviços e também para a permanência dos governos ditatórias no comando do Brasil.

As formas de governos que atuaram no Brasil durante o final do século XX e início do século XXI trouxeram significativas mudanças no sistema de organização políticas e econômicas para todo o país. O processo de contrarreforma, vivenciado em muitos países, esteve atrelado aos movimentos que estavam sendo desenvolvidos internamente no Brasil e também ao desgaste do modelo econômico fiscal.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

Na realidade, os anos 1990, representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez maior de rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001 (Silva e Silva, p. 32, 2014).

Desse modo, a partir dos anos 1990, o Brasil adentrou num período marcado por uma nova ofensiva burguesa, priorizando as requisições do capitalismo mundial. É um momento dotado de contrarreformas social, moral e fiscal no país, no qual destaca-se as seguintes marcas históricas: "revoluções 'pelo alto', processos de modernização autoritários e excludentes, 'fugas para a frente', interrompidas regularmente por regressões políticas e sociais, e pactos conservadores liberais" (Behring p. 122, 2008).

Assim, as políticas sociais são frutos das relações conflituosas entre a classe trabalhadora, o empresariado e o Estado, apresentadas de formas complexas e contraditórias no processo de reprodução e crescimento do sistema capitalista. Fazendo-se necessário a compreensão da realidade através das contradições existentes nos fatores sociais, de forma conjunta e não apenas como um fato isolado da realidade.

Dentro dos princípios fundamentais do Capital, cuja lógica é a acumulação, é imprescindível expropriar a classe que subsiste pela venda de sua força de trabalho. Para concretizar esse objetivo, é necessário criar mecanismos que favoreçam essa dinâmica. Embora cause repulsa, não é surpreendente perceber como a política fiscal se estrutura e se manifesta na esfera tributária, fortemente alinhada a esse sistema.

O Sistema de Proteção Social no Brasil tem se mostrado incapaz de enfrentar as desigualdades sociais e a desproteção de amplo contingente da população, desprovida de oportunidades no mercado de trabalho, ou sujeita a ocupar postos de trabalhos precários, instáveis, sem proteção social e com remuneração cada vez mais rebaixada (Silva e Silva, 2014).

Ademais, apreende-se que ao se investigar e analisar os problemas sociais isoladamente, a oferta de soluções também é desconectada do todo, especialmente dos fatores estruturantes que os determinam. A classe trabalhadora, usuária do sistema de proteção social, abandona, em face desta conquista, os embates políticos, e ignora que a política social é um campo de conflitos de interesse no qual pode obter ganhos sociais proporcionais à intensidade de sua luta



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

política e que a emancipação e a satisfação plena da maioria de suas necessidades básicas são impossíveis no seio do capitalismo.

A política social enquadra-se precisamente entre os meios ou recursos empregados pelo Estado capitalista para efetivar, legitimar e/ou, naturalizar a dominação das classes trabalhadoras no nível da superestrutura jurídico- política-ideológica e da infraestrutura socioeconômica do sistema (Andrade, 2015, p. 24).

Nessa direção, o modelo econômico vigente, exige cada vez mais da classe trabalhadora, que apesar de algumas conquistas trabalhistas, continua sujeita à exploração do trabalho e às condições precárias do modo de vida, impostas pela desigualdade social. Além disso, o corte nos gastos sociais, o desmonte dos direitos já conquistados, e a desqualificação dos serviços sociais tem implicado em desgastes inimagináveis para a classe trabalhadora.

Os primeiros anos do século XXI não apresentaram mudanças significativas, apesar da ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) entre os anos de 2003 e 2016, foi mantida uma política econômica alinhada às determinações dos organismos financeiros internacionais. Porém, vale destacar os avanços na materialização da política de assistência social, que representou a consolidação de muitas lutas dos movimentos sociais em defesa de tal política. Em 2016, foi apresentada a PEC 55/2016 ou PEC do teto dos gastos públicos com a justificativa de instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União para vigorar por 20 anos. Após sua aprovação em 15 de dezembro de 2016 foi convertida na Emenda Constitucional nº 95 que alterou o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal (Silva, 2018, p. 12).

A aprovação desta PEC foi um imenso retrocesso nas políticas sociais, pois a limitação imposta no período de 20 anos para a retenção de gastos públicos, sobretudo voltados para a Seguridade Social, ocasiona imenso prejuízo à população que mais necessita utilizar estas políticas ofertadas através dos serviços públicos. As implicações políticas e societárias presentes na contemporaneidade traz à tona diversas formas de organizações do setor privado em atender estas demandas da população nos atendimentos básicos.

A partir da década de 1990, a acumulação de capital no Brasil ocorreu em um cenário global e nacional marcado por determinadas condições objetivas, mas foi impulsionada pela intervenção direta do Estado. Essa atuação estatal ofereceu ao capital as condições necessárias para promover uma nova fase no processo de reestruturação produtiva, favorecendo a predominância do capital rentista dentro do poder hegemônico. O pensamento neoliberal já era defendido pelos países centrais desde as décadas de 1960 e 1970, especialmente pelos Estados Unidos, e se expandia globalmente com a dinâmica imperialista.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

As novas realidades que estão mais acentuadas e explícitas nos setores principalmente de saúde que é bastante defasado no seu atendimento e a precariedade de sua oferta à população que dela necessita. A estrutura vigente da política social no Brasil tem sido alvo de críticas diversas, vindas de várias correntes políticas e teóricas; no entanto, essas críticas podem ser divididas em dois grupos opostos. Por um lado, há quem acredite que as bases constitucionais da política social são excessivamente benevolentes e, por isso, podem trazer impactos negativos para as finanças públicas e a competitividade econômica do país no mercado internacional.

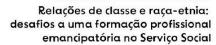
Por outro lado, argumenta-se que a política social vigente é inadequada, tanto em relação à sua segmentação quanto aos recursos que mobiliza. Além disso, seus efeitos, que são predominantemente compensatórios, atuam apenas após a pessoa já ter enfrentado a situação de extrema pobreza. As críticas também destacam outros aspectos problemáticos do sistema, como a eficácia insatisfatória dos mecanismos de participação e controle social, além da continuidade das desigualdades regionais no acesso ao sistema.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto pode-se observar que muitos são os apontamentos que nos levam a refletir sobre a relevância do estudo e problemática das políticas sociais, que vêm sofrendo governo a governo inúmeros ataques na redução de seus financiamentos e na diminuição de programas sociais. Atrelados aos incentivos do grande capital que tenta a todo custo privatizar estes direitos que deveriam continuar sendo ofertados de forma gratuita e universal a toda população.

A estatística isolada não é capaz de oferecer respostas aos acontecimentos, problemas e sucessos no interior das estruturas sociais. Facilmente manipuláveis e dotados da capacidade de mascarar verdades, os dados coletados cientificamente devem, necessariamente, ser interpretados à luz de teorias totalizantes, histórica e socialmente situadas para que se tornem úteis à compreensão da realidade.

Devido à complexidade da questão, este ensaio não se propõe a sugerir alternativas para a situação apresentada. Contudo, é viável reconhecer que as condições que perpetuam a pobreza e as novas formas de exclusão são influenciadas por causas históricas que marcam o Brasil.





10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

Ao investigar e analisar os problemas sociais isoladamente, a oferta de soluções também é desconectada do todo, especialmente dos fatores estruturantes que os determinaram. A classe trabalhadora, convencida de que o máximo que pode conquistar é a proteção social pública institucionalizada no Estado de Bem-Estar, abandona, em face desta conquista, os embates políticos, e ignora que a política social é um campo de conflitos de interesse no qual pode obter ganhos sociais proporcionais à intensidade de sua luta política e que a emancipação e a satisfação plena da maioria de suas necessidades básicas são impossíveis no seio do capitalismo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Renato. **Serviço social, Gestão e Terceiro Setor**: Dilemas nas políticas sociais. São Paulo: Saraiva, 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Política Social**: Fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2015.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008 – 5. Ed. – (Biblioteca Básica do Serviço Social)

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 1011-1042, 2012.

CODADTA, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**, Curitiba, 2006. Disponível em<

https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqYTZMZcPhM/?lang=pt>

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula, **A política social do Estado Capitalista:** as funções da previdência e assistência social. São Paulo: Cortez, 1991.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política Social: temas e questões. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

SILVA, Marcella Iranda da; SENA, Marta Costa; SOARES, Thainá Bastos. As Políticas Sociais Brasileiras na Contemporaneidade: o papel do fundo público. *In*: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. 16., 2018, Vitória. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória-ES: UFES, 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. – 7. ed. – São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Barbara Karoline de Holanda Azevedo. **Uma análise da política social brasileira no período ditatorial.** Anais da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. – São Luiz ,2009.

TEIXEIRA, Faustino. O campo religioso brasileiro na ciranda dos dados. **entrevista]. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, ano**, v. 12, n. 400, p. 14-17, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. Questão Social: Desigualdade, Pobreza e Vulnerabilidade. *In*: IEE. Curso de Capacitação de Gestores Sociais. São Paulo: IEE, 2008.