



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - CFCH  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL - ESS

ELAINE LOCAN

**As estratégias neoliberais no trato das mazelas sociais:  
assistência social entre o direito e a assistencialização**

Rio de Janeiro

2016

ELAINE LOCAN

**As estratégias neoliberais no trato das mazelas sociais:  
assistência social entre o direito e a assistencialização**

*Trabalho de conclusão a ser apresentado à Comissão de Graduação do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título em Bacharelado em Serviço Social.*

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luana Siqueira.

RIO DE JANEIRO

2016

ELAINE LOCAN

## **As estratégias neoliberais no trato das mazelas sociais: assistência social entre o direito e a assistencialização**

*Trabalho de conclusão a ser apresentado à Comissão de Graduação do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título em Bacharelado em Serviço Social.*

Monografia aprovada em: 29/08/2016.

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luana Siqueira  
Orientadora  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gláucia Lellis Alves  
Examinadora  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marilene Aparecida Coelho  
Examinadora  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Dedico esse trabalho à **Maria de Jesus**, minha mãe, que em meio às adversidades do mundo, se fez e se faz forte, uma mulher-militante da vida, meu exemplo.

## AGRADECIMENTOS

Não é fácil encontrar as palavras certas que traduzam ou expressem a minha gratidão para com aqueles e aquelas que de uma maneira ou de outra marcaram e marcam a minha vida. As páginas que se seguem nesse trabalho só tornaram-se realidade pela atenção, companheirismo, dedicação, solidariedade e paciência de muitos que, direta ou indiretamente contribuíram nessa construção. Assim, agradeço aos meus familiares em destaque minha mãe e minha irmã Aline por todo o amor, carinho e preocupação que tiveram comigo ao longo desses anos; ao Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra – MST pelo grande aprendizado e por ser parte incondicional da minha formação enquanto militante social; a Escola Nacional Florestan Fernandes – ENFF por ter me proporcionado a realização e a permanência nesse curso; a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ por me oportunizar a realização do bacharelado em Serviço Social elevando meu crescimento político, cultural, intelectual crítico; aos professores e professoras que contribuíram para a aprovação da primeira turma em Serviço Social via o Programa Nacional Educação para assentados da Reforma Agrária (PRONERA), bem como aqueles e aquelas que dispuseram-se ao duro trabalho em lecionar em tempo integral de acordo com a especificidade no curso; a professora e doutora Luana Siqueira que me acolheu com carinho como sua orientanda e me deu o impulso necessário no momento mais frágil e difícil da tarefa de escrever; ao meu amigo e companheiro Suley que sempre me incentivou com muito carinho e preocupação nessa difícil construção; a minha amiga e camarada Carmen por todos os anos que compartilhamos nossas vidas, pelo incentivo ao estudo, pela troca de experiência e pelos bons momentos de debate e reflexões na nossa convivência pessoal, acadêmica e política.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar o modo de produção capitalista e suas contradições fundadas na exploração do trabalho, bem como apresentar a emergência da classe trabalhadora no cenário político e a “questão social”. E como esse processo de luta em torno dos direitos sociais foi se desenhando no Brasil a partir do processo de industrialização do país. Focaremos a assistência social e sua trajetória histórica marcada por ações pontuais, dispersas e descontínuas e que quase sempre, executadas por organizações filantrópicas até a sua constituição como direito do cidadão e dever do Estado ao integrar-se a Seguridade Social em 1988. Ao situar as políticas de assistência social no seu contexto histórico verificamos que suas normativas surgem como mediadora dos conflitos de classe, e que na atualidade com a ofensiva neoliberal, tem-se tornado uma alternativa de enfrentamento à “questão social”. Assim, esvazia-se o sentido real do processo histórico da “questão social” e não se coloca mais em cheque a lei geral da acumulação capitalista e sua contradição capital e trabalho. Esse contexto nos aponta às respostas dos últimos anos diante das manifestações da “questão social”, longe de concretizar os princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as intervenções do Estado se reduzem ao combate à pobreza voltada à assistencialização da proteção social, que por um lado mercantiliza os serviços sociais e por outro busca nos programas sociais focalizados a solução para as desigualdades e a pobreza em nosso país. Com isso, assiste-se um crescente processo de criminalização da pobreza e desresponsabilização do Estado, ocultando a verdadeira essência do pauperismo absoluto e relativo da classe trabalhadora.

**PALAVRAS CHAVES:** Política Social, assistência social e neoliberalismo.

## ABSTRACT

The present study aims to present the capitalist mode of production, its contradictions founded on the exploitation of labor, as well as the emergence of the working class on the political scene and the "social question". And how the process of struggle for social rights was delineated in Brazil in the beginning of the country's industrialization. We will focus on social assistance and its historical trajectory marked by occasional, scattered and discontinuous actions almost always performed by philanthropic organizations, to its constitution as a citizen's right and duty of the State, as integrate with Social Security. To situate social assistance policies in its historical context, we find that it comes as a mediating action of class conflicts, and in today's neoliberal offensive has become an alternative to not face the "social question". This empties the real meaning of the historical process of the "social question" and do not put in question the general law of capitalist accumulation and the contradiction between capital and labor. This context show us the responses in recent years manifestations of the social question, far from achieving the principles of LOAS and SUAS, the actions are reduced to poverty reduction focused on the "assistencialization" of social protection, that in one hand commercializes social services and in other try focused social programs as an solution to social inequality. Added to this there is a growing process of criminalization of poverty and irresponsibility of the state, hiding the true essence of absolute pauperism of the working class.

**KEYWORDS:** Social Policy, Social Assistance and Neoliberalism.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	09
<b>Seção I: Sociedade capitalista e as políticas sociais</b> .....	12
1.1. Uma introdução ao do modo de produção capitalista.....	12
1.2. Questão social uma relação entre capital e trabalho.....	19
1.3. Política social na sociedade capitalista.....	23
1.4. As funções da política social.....	27
<b>Seção II. Política de assistência social no Brasil</b> .....	33
2.1. Política de assistência social no Brasil: um breve histórico.....	33
2.2. O que muda com a Constituição de 1988.....	48
2.3. Seguridade Social.....	50
2.4. Loas e o seu enfrentamento com o Programa Comunidade Solidária de FHC.....	56
2.4.1. A lei Orgânica de Assistência Social.....	56
2.4.2. O Programa Comunidade Solidária.....	61
2.4.3. A LOAS e o PCS.....	63
<b>Seção III. A assistência social no século XXI</b> .....	65
3.1. Política de assistência no contexto neoliberal.....	65
3.2. O Programa Bolsa Família.....	70
3.3. A política Nacional Assistência Social e Sistema Único de Assistência.....	74
<b>Considerações finais</b> .....	85
<b>Referência Bibliográfica</b> .....	91

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho intitulado “As estratégias neoliberais no trato as mazelas sociais: assistência social entre o direito e a assistencialização” tem como desafio entender os impactos do neoliberalismo na política de assistência social, as progressivas mudanças frente à conjuntura política, social e econômica a partir da década de 1990 no Brasil e analisar as formas de enfrentamento e respostas às mazelas sociais em uma sociedade regida pelo grande capital. Assim, o objeto de pesquisa centra-se nas políticas sociais e na política de assistência social como forma de responder a questão social no neoliberalismo.

A assistência social é um tema não consensual no Serviço Social porque tem sido a forma principal de responder as manifestações da “questão social”. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, até os dias atuais, a assistência social é tema de intensos e inúmeros debates, polêmicas e grandes desafios. É importante destacar que, no caminho desses debates e constituição dessa política, a presença do Serviço Social se destaca de forma determinante por ter a inserção do profissional operante na política social e também como protagonista de sua construção. Além disso, a categoria profissional é possuidora de acúmulos teóricos significativos sobre o tema da assistência social, inclusive de forma pioneira.

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil instituiu a Seguridade Social tendo a assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado junto a saúde e à previdência. No entanto, só após a publicação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada cinco anos depois, em 1993, que a assistência institui-se enquanto direito efetivo. A partir dessa inserção, é necessário reconhecer e refletir sobre as políticas sociais, dentre elas, a assistência social, como um caminho para a concretização de direitos e como parte integrante da Seguridade Social, a qual possui importância significativa para a população brasileira que vive uma conjuntura adversa desde os anos de 1990 para a efetivação de tais conquistas. Passados 28 anos da inserção da assistência social na Constituição Federal e 24 anos da aprovação e publicação da Loas, ainda permanecem grandes desafios e dificuldades que permeiam esse debate.

De acordo com Iamamoto (2012) “a questão social passa por um discurso genérico e pode ter uma interpretação esvaziada de suas particularidades históricas”. Na contemporaneidade a “questão social” passa a ser simplificada ao âmbito da pobreza, são várias as abordagens que segundo estudos de Siqueira (2011) orientam os profissionais sobre a pobreza e sua forma de enfrentamento. Dentre essas formas de interpretação que limitam uma intervenção mais qualificada diante da questão social podemos destacar: pobreza tendo o

pobre como o necessitado, logo, a política de assistência social no Brasil, seria generalizadas e não complementar, uma vez que a maioria dos brasileiros se compõe de necessitados; pobreza vinculada a subalternidade, onde sugere uma relação de desigualdade, que não explica os fundamentos da relação que é fundada na exploração de uma classe sobre a outra, do capital sobre o trabalho; e a noção de pobreza com risco social e vulnerabilidade, que esconde a compreensão dos fundamentos estruturais desse risco uma vez sendo entendidos como causas imediatas, climáticas, comportamentais que aparentemente não derivam dos fundamentos estruturais do capitalismo. (SIQUEIRA, 2011, p.311).

As diferentes formas de analisar a questão da pobreza que hoje é central no debate da política de assistência social podem levar a diferentes formas de enfrentamento, tendo como centralidade não o direito universal, mas os programas de transferência de renda, à prestação de serviços, as ações educativas, os programas de inclusão social e de empoderamento.

No contexto dos ajustes fiscais sob a orientação do Banco Mundial e do FMI são priorizados os programas de combate à fome e à miséria, as iniciativas como a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, são ancoradas na ideologia neoliberal, preconizando assim, a focalização dos programas da assistência social na extrema pobreza, privatizando os serviços sociais, repassando responsabilidades ao terceiro setor e ao próprio indivíduo e sua família. É instituída no campo prático a chamada assistencialização das políticas sociais de forma precarizada, fragmentada e focalizada, na seleção dos mais pobres entre os pobres, sem uma análise crítica da pobreza e, por conseguinte das outras manifestações da questão social e sua relação com estrutura do modo de produção capitalista.

O conteúdo desse trabalho foi dividido em três seções além dessa introdução e das considerações finais. Quanto ao desenho metodológico, a presente monografia se valerá da pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, baseada na economia política. Dentro os autores, trabalharemos com Otavio Ianni (1981), José Paulo Netto (2011), Marcelo Braz (2010), Marilda Iamamoto (2011), Carmelita Yazbek (1993), entre outros. Os principais documentos utilizados na pesquisa foram a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), a Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005), a Política Nacional de Assistência Social (2004), o decreto nº 5.209 (2004) e a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Na seção I, a “**Sociedade capitalista e as políticas sociais**”: nosso percurso começará com a análise do Modo de Produção Capitalista (MPC), seu desenvolvimento e expansão; o fenômeno do pauperismo que tem por base a contradição capital-trabalho, sustentada na

exploração do trabalho e na apropriação privada de toda riqueza socialmente produzida; a emersão da classe trabalhadora e a questão social. Ainda neste capítulo trataremos da política social e suas funções na sociedade capitalista que expressa às contradições e o antagonismo de classe. Inseridas em um cenário de conflitos se constituem na relação entre os direitos do trabalho e a necessidade de acumulação capitalista, atuando tanto como meio de amenizar os conflitos de classe, quanto para garantir a reprodução da força de trabalho.

Na seção II, da “**Política de assistência social no Brasil**” traremos um breve histórico da assistência social no Brasil até a Constituição Federal de 1988, não de forma linear, mas considerando as contradições, os processos históricos e de lutas. A assistência foi marcada por ações filantrópicas, caritativas, focada em atender a condição de pobreza, passando em seguida a ser orientada com ações paternalistas, legitimando-se como práticas clientelas, até ser reconhecida enquanto direito em 1988. Em seguida apontaremos a seguridade social desde sua institucionalização, com ênfase na assistência social e seus desafios em uma sociedade não salarial. Abordaremos a Lei de Assistência Social (LOAS) e o Programa Comunidade Solidária (PCS), a fim de fazermos alguns comparativos desse programa implementado no governo de Fernando Henrique em relação ao prescrito na LOAS.

Na seção III, “**a política de assistência no século XXI**” analisaremos os direitos sociais conquistados no mesmo período do avanço da ofensiva neoliberal no país que retardou e restringiu toda a conquista dos trabalhadores no campo da seguridade social. Trataremos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência (SUAS) como importante conquista que reafirma a assistência enquanto direito. E quais foram os caminhos trilhados por essas em uma conjuntura de ajuste fiscal, de reestruturação produtiva e corte nos gastos sociais. Discorreremos sobre a PNAS e o SUAS e a direção tomada a partir do governo Lula (2002) que buscou focalizar a política de assistência no combate à pobreza com programas de transferência de renda, entre eles destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF). Por fim, elencaremos alguns dados sobre a pobreza no Brasil que mostram a diminuição da pobreza extrema do país, mas não consegue incidir nas desigualdades sociais, pois estas fazem parte da própria manutenção do sistema capitalista

Nas considerações finais após o estudo percorrido sobre a assistência verificamos duas frentes de enfrentamento a pobreza diante do neoliberalismo: uma pelo viés da criminalização da pobreza e a outra pela assistencialização. Contudo, podemos afirmar que a assistência não conseguiu romper com suas características históricas no trato com as manifestações da questão social, dentre elas a pobreza, tão pouco se efetivar enquanto direito.

## SEÇÃO I – A SOCIEDADE CAPITALISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Este capítulo pretende discutir as particularidades do modo de produção capitalista, o seu desenvolvimento, sua produção e reprodução que tem por base a exploração do trabalho e suas contradições. Em seguida discutiremos a questão social e sua intrínseca relação entre capital e trabalho, a constituição de um novo fenômeno histórico: a pobreza generalizada ao mesmo tempo em que cresciam as capacidades sociais de produzir riquezas. Aqui as mazelas sociais se apresentam como necessárias e insolúveis dentro desse curso de desenvolvimento contraditório do capital. Em seguida trataremos das políticas sociais, as suas primeiras protoformas, o seu desenvolvimento com a forte industrialização e as consequências vividas pela classe trabalhadora. Apresentaremos as primeiras formas de enfrentamento à pobreza e como o Estado – inicialmente através de legislações, e mais tarde, no período monopolista do capitalismo, através da política social – passa a intervir sobre as expressões da “questão social”. E para finalizar abordaremos a função que cumpre as políticas sociais dentro desse processo de acumulação do capital.

### 1.1. Uma introdução ao modo de produção capitalista

O modo de produção capitalista é uma forma em que a humanidade em determinado período passou a organizar a produção e reprodução da vida social. Essa forma de organização da vida material é datada de pouco mais de três séculos. A sociedade capitalista funda-se na divisão social do trabalho e na exploração do homem pelo homem, baseia-se sobre uma relação social de produção e reprodução da vida cindida em classes sociais, em que a riqueza socialmente produzida é apropriada de forma privada pelos proprietários dos meios fundamentais de produção cujo único propósito é o lucro. Os modos de produção

não são resultantes harmoniosos e/ou estáticos do desenvolvimento histórico-social; ainda que perdurando por séculos, são atravessados por contradições (das quais as mais decisivas se põem quando forças produtivas e relações de produção deixam de se corresponder e se transformaram ao longo da evolução da humanidade). (NETTO; BRAZ, 2010, p. 60).

A maneira histórica e particular do capitalismo reside na exploração de trabalhadores formalmente livres. Esta liberdade resulta da expropriação da maioria da população das

condições de assegurar a sua própria subsistência, e a converterem a sua força de trabalho em mercadoria. Com os avanços radicais das forças produtivas, a partir do século XVIII, a classe trabalhadora passa a ser expropriada do processo integral da produção, diferentemente de períodos anteriores onde os trabalhadores tinham o domínio de todas as etapas do processo produtivo. O trabalho passa a ser dividido em partes cada vez menores, exigindo gradualmente a especialização e qualificação dos trabalhadores.

Em meados do século XVIII, tem-se um desenvolvimento do processo de industrialização marcado pela imposição do capital sobre o trabalho, pelas inovações da ciência e pelo avanço no processo produtivo. Esse movimento irá culminar na passagem da manufatura à indústria, tendo a revolução Inglesa e Francesa como marco de desenvolvimento e consolidação do modo de produção capitalista.

A Revolução Burguesa vê-se, constitui mesmo toda uma época de revolução social - inicia-se com os grupos mercantis tornando-se figuras centrais na economia, conformando-se numa nova classe social, o que processa entre os séculos XV e XVII, e prossegue o século XII e XVIII, quando a nova classe, já constituída, constrói a sua hegemonia político-cultural e reúne as condições para o enfrentamento direto com a feudalidade, derrotando-a nos confrontos maiores de 1688/89 (Inglaterra) e 1789 na (França). (NETTO; BRAZ, 2010 p. 74 -75)

Estas transformações ocorreram no seio do Antigo regime e implicaram em novas relações sociais sob a égide do capital, cujo principal objetivo é a valorização do valor, e tem como base o tripé na propriedade privada dos meios de produção; a exploração da força de trabalho assalariada e “livre”; e a extração de mais valia.

Esse processo pôs em marcha a generalização do trabalho assalariado, o aumento da exploração dos trabalhadores e a concentração privada da riqueza socialmente produzida, acarretando na enorme pauperização da classe trabalhadora que crescia ao mesmo tempo em que aumentava a produtividade dos bens de consumo, tanto mais riqueza se produzia, mais aumentava a população sem acesso a tais bens e serviços, os quais se viam despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente.

Ao longo de sua existência o capitalismo passou por várias mudanças com rápidos e intensos processos de desenvolvimento das forças produtivas. O final do século XIX e início do século XX foram marcados pelo processo de transição do capitalismo concorrencial que é caracterizado pela livre concorrência entre os capitalistas e pela exportação de mercadoria para a fase dos monopólios que traz mudanças na forma de organização do capital pela

maximação dos lucros com centralização e concentração de capital. “São esses dois processos operando conjuntamente que promovem o surgimento dos monopólios tanto no âmbito da produção industrial quanto nos setores bancários”. (NETTO; BRAZ, 2010, p. 131).

Na fase dos monopólios, os capitalistas buscarão todas as formas para assegurarem os lucros. O processo de concorrência é inerente a forma capitalista de produção, o que diferencia, é que os monopólios passam a controlar o mercado, e essa disputa entre os monopólios, condiciona que no processo de rotação do capital, a acumulação seja cada vez mais ampliada.

Aos capitalistas interessa apenas a valorização do capital para a acumulação de capitais que se dá através da exploração do trabalho. Esse processo envolve a compra dos meios de produção e da força de trabalho necessária a produção de mercadorias, essa por sua vez é especial ao capitalista, pois, não cria só o seu valor como também um valor excedente ao longo da jornada de trabalho – a mais valia. No processo de produção será gerada uma outra mercadoria com mais-valor, e ao ser vendida no mercado terá a mais valia realizada e expressa na forma de dinheiro, e para que esse dinheiro se transforme em capital, o capitalista precisa reinvestir no processo de produção visando a sua ampliação.

A forma típica de reprodução no modo de produção capitalista é a reprodução ampliada (ou alargada). Nela, apenas uma parte da mais-valia apropriada pelo capitalista é empregada para cobrir os gastos pessoais; outra parte é reconvertida em capital, isto é, utilizada para ampliar a escala da sua produção de mercadorias (aquisição de máquinas novas, contratação de mais força de trabalho etc.) [...] Essa conversão de mais-valia em capital caracteriza a reprodução ampliada de capital. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 125-126).

Ao reinvestir no processo de produção, o capitalista visando o aumento da produtividade, investirá de forma desproporcional na composição orgânica do capital, onde investirá mais em capital constante em relação ao capital variável, o que fará que no processo de produção transferirá o valor, em vez de criar valores, essa relação causará uma diminuição no valor unitário das mercadorias, ocasionando uma queda tendencial na taxa de lucro.

O significado crucial desse fenômeno é que ele demonstra que a produção capitalista, no seu próprio desenvolvimento, engendra barreiras à sua própria expansão. (NETTO; BRAZ, 2010, p. 153).

Na busca por taxas de lucros maiores, os capitalistas migram para outros setores mais atrasados, submetendo todas as esferas da vida à lei do valor. Essa rotação do capital faz com que centralize e concentre capitais, que é a razão direta do surgimento dos monopólios. Segundo Netto:

o que importa destacar com a máxima de ênfase é que a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados. Essa organização – na qual o sistema bancário e creditício têm o seu papel econômico-financeiro substantivamente redimensionado – comporta níveis e formas diferenciados que vão desde “acordo de cavalheiros” à fusão de empresas, passando pelo pool, o cartel e o truste. (NETTO. 2011, p.20)

As associações capitalistas estabelecem normas, regras e acordos que permitem o controle completo do mercado mundial. Nessa fase, os bancos passam a cumprir outro papel, em vez de somente realizar empréstimos para as empresas investirem no processo de produção, passam a determinar aonde e como serão aplicados tais investimentos. A concentração e centralização também se dão nessa esfera, e resulta em poucas instituições financeiras, e acaba por determinar a dependência da indústria a essas instituições, compondo o capital financeiro, que é a fusão do capital bancário e o capital industrial.

Essa fusão dos capitais monopolistas industriais com os bancários constitui o capital financeiro, que ganhará centralidade no terceiro estágio do capitalismo – estágio imperialista, que se gestou nas últimas três décadas do século XIX e, experimentando transformações significativas, percorreu o século XX e se prolonga na entrada do século XXI. (NETTO; BRAZ, 2010. p. 179)

No capitalismo concorrencial criou-se o mercado mundial onde a circulação de mercadorias conectou praticamente o mundo aos centros capitalista, logo, a exportação de mercadorias – o comércio externo – tornou-se a principal vinculação entre os países. Na fase seguinte do capitalismo o mercado não perde sua importância, porém, o que ganha maior relevância é a exportação de capitais. Se antes, as exportações eram as mercadorias, agora os monopólios buscam maiores taxas de mais-valia, seja implementando o processo de produção nos países periféricos ou realizando empréstimos com juros altíssimos – capital portador de juros. O monopólio ávido por lucros faz com que inicie uma acirrada disputa entre as superpotências por uma nova partilha do mundo. Passa a existir uma umbilical ligação entre o capital financeiro e a política internacional de colonização, os monopólios passam a dominar todas as formas e fontes de riquezas. Essa fase em que os monopólios e o capital financeiro passaram a dominar e partilhar o mundo, Lênin denomina de Imperialismo, a fase superior do capitalismo, assim o define suas características:

1. a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2. a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse capital financeiro de oligarquia financeira; 3. a exportação

de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4. a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5. o termo da partilha territorial do mundo entre as potências mundiais capitalistas mais importantes [...]. (LENIN, 2010, p. 88)

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) foi resultado direto desses conflitos de interesses, assim como a saída da crise que se prolongava de uma forma ou de outra, desde os anos de 1873, tendo como a causa principal a superprodução de mercadorias, que permanecia em um mercado saturado, e a saída encontrada foi justamente à ampliação da indústria bélica, que envolve os setores de alimentos, de armamentos, etc.

Durante toda a sua existência o modo capitalista de produção é marcado por crises e fases que tem por objetivos manter a relação de exploração. O capitalismo, no decorrer desse desenvolvimento, passou por um processo de recessão econômica que se iniciou nos anos de 1873 até o segundo pós-guerra, passando pela crise de 1929 – com queda da taxa de lucro, desvalorização da bolsa de valores, inflação, altas taxas de desemprego –, marcado por profundas crises, por fortes lutas dos trabalhadores, pela consolidação das organizações operárias articuladas mundialmente inspiradas na criação das Internacionais trabalhistas e na conformação do Bloco Soviético.

Para retomar o seu ciclo de crescimento, minimizar os conflitos de classe e legitimar sua ordem, o capitalismo instaurou um novo regime de acumulação e regulação social, que Harvey (1993) denominou de “Regime de Acumulação Fordista Keynesiano”, modelo influenciado pelo pensamento de Keynes na necessidade da intervenção estatal na economia, e no processo de produção desenvolvido por Ford na linha de montagem de produção em massa.

Permeado por demandas sociais e trabalhistas, o Estado que outrora se manifestava de forma coercitiva em face da “questão social”, julgando a classe trabalhadora como “classe perigosa”, assume um novo papel incorporando, além da coerção, a função de integração das classes subalternas pelo consenso social, com o objetivo de reverter à influência ideológica do bloco socialista.

No capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coersitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo – ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem: não está

condicionada apenas àqueles dois vetores, mas, às enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no marco do monopólio. (NETTO, 2011, p. 22)

O Estado passa a intervir no controle da relação capital/trabalho, garantindo a reprodução da força de trabalho, e a acumulação capitalista, respondendo a algumas demandas sociais, - resultado da pressão dos trabalhadores - com a implementação nos países centrais do chamado Estado de Bem Estar Social (Welfare State), enfrentando diretamente as expressões da “questão social” através de políticas sociais, uma forma sistematizada e organizada do Estado intervir nas refrações da “questão social”, tais como políticas públicas, seguridade social e etc.

Essa estratégia hegemônica do capital possibilitou o que ficou conhecido como “três décadas gloriosas”, que se estenderam até 1970. O regime capitalista viveu uma larga conjuntura de crescimento econômico. A construção do Estado de Bem Estar Social apontou para melhorias nas condições de vida no conjunto da classe trabalhadora, mas não alterou a essência exploradora do modo de produção.

A onda expansiva do capital com o apogeu do fordismo e da fase Keynesiana, começa a esgotar-se na década de 1970, passando por uma crise estrutural do sistema, com queda da taxa de lucro, redução do crescimento econômico, substituição do padrão ouro pelo dólar na economia mundial, crise do petróleo em 1973 com forte elevação dos preços, fortalecimento das organizações sindicais e o surgimento dos movimentos de categorias específicas, inspirados pelo maio francês, como as organizações pelos direitos civis, feministas, estudantis e etc.

A profundidade dessa crise levou o capital monopolista a partir dos anos 1970 a um conjunto de respostas que transformou largamente o cenário mundial com mudanças econômicas, sociais, políticas e cultural. Para reverter esse quadro de recessão inicia-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, causando um desmonte gradual dos direitos trabalhistas, uma reestruturação da produção e do trabalho a fim de retomar o seu crescimento. O capitalismo, agora tendo como seu agente hegemônico o capital financeiro, substitui o modelo fordista/Keynesiano pelo que Harvey (1993) denominou de “Regime de Acumulação Flexível” que:

se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1993, p. 140).

Essas mudanças significaram a alteração das formas de gestão da força de trabalho, implantação das terceirizações, desregulamentação do mercado, dispersão da produção, investimentos em privatizações e imposição do projeto neoliberal<sup>1</sup> como ideologia. Atingindo a luta e a organização sindical em um quadro de recessão e desemprego, apresentando um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO; BRAZ, 2010, p. 227).

O Estado burguês é refuncionalizado pelo capital em seus moldes neoliberais e implementa a liberação dos mercados, o desmonte das regulações das relações sociais, políticas e econômicas, põe fim ao Estado de Bem Estar Social esvaziando as conquistas sociais ao longo do século XX.

O Estado passa a assumir uma ofensiva ideológica a serviço dos interesses privados da oligarquia financeira. Implementa a formação de uma cultura política que elimina qualquer forma de luta contra a ordem vigente. Instaura uma ofensiva contra o mundo do trabalho por meio de uma profunda reestruturação produtiva, que significa a desregulamentação e precarização do trabalho, com o processo de automação na base da produção, apoiado na robótica, na microeletrônica, na informática dentre outros avanços científicos, resultante da chamada terceira revolução tecnológica.

Esse processo que substitui gradualmente os trabalhadores pelas máquinas produziu e produz uma massa de desempregados cada vez maior, ampliando o mercado de trabalho informal e precarizado com base nas terceirizações e subcontratações. Mudanças estas que propiciaram o enfraquecimento do sindicalismo, aumento da flexibilização das leis trabalhistas, menor proteção aos recursos naturais, e fragmentação da classe trabalhadora.

Na fase contemporânea do estágio imperialista, a estratégia do capital impactou fortemente os trabalhadores – e tornou-se lugar-comum salientar as transformações do mundo do trabalho, entre as quais destacam-se a crise do movimento sindical e a redução do contingente dos operários industriais. (NETTO; BRAZ, 2010, p. 219).

Nesse cenário de ofensiva do capital sobre o trabalho a “questão social”, que antes se manifestava em um pauperismo relativo, agora passa a se manifestar também em um pauperismo absoluto acrescido da criminalização da pobreza. Com a implantação de uma política neoliberal e cooptação ideológica da classe trabalhadora, o Estado passa a ser visto para os trabalhadores como um ente incapaz de promover a intervenção social. As políticas sociais – cuja funcionalidade no Estado burguês é a preservação e o controle da força de

---

<sup>1</sup> Pierre Anderson, em seu texto “Balanço do Neoliberalismo” (1995), afirma que o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte e depois se expandiu por todo mundo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar tendo por principal idealizador Friedrich Hayek.

trabalho – serão substituídas por programas assistencialistas focalizados no combate à pobreza, propiciando o fomento à terceirização, privatização e a precarização dos serviços públicos.

Os direitos sociais passam por um processo de mercantilização, muitas vezes assumida por ONG's, instituições de caridades, fundações empresariais, ações solidárias e etc., orientadas pela ideologia da autorresponsabilização, em que cada um é “livre” para assumir os riscos, as opções e responsabilidades por seus atos em uma sociedade de desiguais. Neste processo os serviços sociais deixam de expressar direitos sociais, transformando-se em atividade de compra e venda de mercadorias. Assim, as propostas neoliberais, em relação ao papel do Estado quanto à questão social, são propostas de políticas sociais reducionistas que esvaziam e descaracterizam os mecanismos de proteção social. São políticas sociais apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado e/ou comunidades.

O Estado, cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos do capital, renuncia a sua soberania em nome do interesse privado dos grandes monopólios e atinge a economia, a política e as formas de sociabilidade, baseado na competitividade, reforçando o individualismo, e ocultando a essência exploradora do capitalismo. A miserabilidade dos trabalhadores passa a ser naturalizada, e já não se põe mais em questão à possibilidade de suprimi-la.

## **1.2. Questão social: contradição da relação capital e trabalho**

A contradição capital e trabalho inerente ao modo de produção capitalista esta pensada a partir da lei geral da acumulação capitalista, a qual nos permite compreender o tipo de exploração que se estabelece no atual modo de produção. Temos aqui, um crescimento da miséria na mesma proporção do aumento da produção social da riqueza. Assim, somente compreendendo o processo de produção do capital como vimos acima, pode-se compreender e apreender a “questão social” como fenômeno da sociedade capitalista datado a partir da terceira década do século XX. Netto (2006).

O desenvolvimento das forças produtivas culminou em um enorme aumento da produtividade, e em mesma proporção, aumentou a concentração da riqueza socialmente produzida nas mãos dos detentores dos meios de produção; os trabalhadores cumpriam jornadas de trabalho de até 16 horas diárias; o assalariamento tornou-se a forma de pagamento universal da força de trabalho.

As condições para o trabalho nas fábricas eram insalubres e as longas jornadas de

trabalho ocasionavam acidentes e exaustão aos trabalhadores. Foram a partir dessas manifestações inerentes ao capital que os trabalhadores vivendo a mesma barbárie da vida social começaram a superar a heterogeneidade e aos poucos foram criando formas de resistência e recusa da situação por eles vivida. Registra-se nesse período inúmeros protestos que foram desde a terceira década do século XIX, culminando nas ações de 1848.

Os trabalhadores criaram diversas organizações, inicialmente, sem uma profunda compreensão de que a causa direta do desemprego não foi o emprego de máquinas, e sim a forma de organização da produção, houve um movimento que ficou conhecido como ludismo, onde muitos trabalhadores quebravam as máquinas. A partir de 1824, o parlamento inglês legaliza as associações livres dos trabalhadores, e começam a surgir os trades-unions (associações sindicais).

A luta sindical começou a ser combinada com a luta pela democracia política nas instâncias legislativas através do movimento do cartismo, onde os trabalhadores redigiram a “Carta do Povo” e entregaram ao parlamento inglês em 1838, dentre alguns itens estavam: o direito ao voto, a reivindicação de uma carta constitucional que assegurasse os direitos trabalhistas, o direito dos operários poderem se eleger – este foi considerado o primeiro movimento político dos trabalhadores, pois estava além dos interesses econômicos imediatos.

O marco dessas lutas foi o ano de 1848, em que os diversos trabalhadores do campo e da cidade fizeram um levante revolucionário que varreu toda a Europa, fatos esses que ficaram conhecidos como Primavera dos Povos. Pela primeira vez no cenário histórico, os trabalhadores apresentam-se como protagonistas e dispostos a lutar por seus direitos, contestando as mazelas produzidas e conduzidas pela ordem do capital. A luta de classe havia atingido um novo patamar, o proletariado trouxe à luz o caráter antagônico dos diferentes interesses entre a classe trabalhadora e as classes burguesas, evidenciando não ser possível uma conciliação entre tais classes, passando por um processo de luta à consciência política de que a “questão social” está necessariamente colada ao modo de produção capitalista, resultando a passagem do proletariado da condição de classe em si a classe para si, compreendendo que possuem interesses antagônicos entre trabalhadores e burgueses. Para Santos o marco desse processo se deu em junho de 1848, quando afirma que essa data foi

[...] um divisor de águas na constituição da “questão social”. Primeiramente porque expõe, em sua radicalidade, o antagonismo entre os projetos das duas classes fundamentais do capitalismo. Mostra, com clareza, que a gênese de todos os problemas dos trabalhadores residia na propriedade privada “abolida para nove

décimos” (Marx, [s.d.], p.33), impossibilitando qualquer tipo de aliança com a burguesia, interessada em conservá-la. (SANTOS, 2012, p. 42).

Segundo Netto (2011) a origem do termo “questão social” aparece na terceira década do século XIX. A expressão surge para dar conta do novo fenômeno do pauperismo, tornando a pobreza generalizada ao mesmo tempo em que aumentava a capacidade de produzir riquezas. A partir desse período, alguns pensadores vão entender que aquilo que estão chamando de “questão social”, é produto do capitalismo. Não é um momento da evolução capitalista, mas que ela faz parte do capitalismo – não é algo casual, acidental, é consequência necessária do modo de produção capitalista. Para Netto:

O desenvolvimento do capital produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes refrações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A questão social é constitutiva do capitalismo. (NETTO, 2006, p. 157).

O cerne da “questão social” está intrinsecamente ligado à relação capital/ trabalho, onde a produção da riqueza é cada vez mais social e a apropriação é cada vez mais privada, essa desproporção entre a produção e a apropriação que produz a “questão social”, ou seja, na lei geral da acumulação do capital. O problema de fato se encontra nessa relação, e só será solucionada com a supressão do capitalismo. No entanto, esta é reduzida à expressão dos fenômenos da pauperização, tais como, o desemprego, a fome etc. Embora seja abordada pelas suas refrações, o que permitiu a expressão política à “questão social” foram as diversas mobilizações dos trabalhadores. O Ano de 1848 foi expressivo, para Netto (2006), “teve como um das resultantes a passagem do proletariado da condição de classe em si a classe para si”.

O Estado burguês nesse cenário segundo Netto e Braz (2010), era reivindicado pela teoria liberal como um Estado com mínimas atribuições econômicas e responsáveis por assegurar as condições externas para a acumulação econômica, atuando no interesse exclusivo do capital. E até as lutas revolucionárias dos trabalhadores em 1848, reagia como aparelho puramente repressivo, que, nesse período causou uma forte derrota à classe trabalhadora, o que a empurrou em torno de uma década de imobilização. Entretanto, foi esse período que produziu o caldo político e a constituição e compreensão nítida das lutas de classes.

[...] O essencial das funções do Estado burguês restringia-se às tarefas repressivas: cabia-lhe assegurar o que podemos chamar de *condições externas* para a acumulação

capitalista – a manutenção da propriedade privada e da “ordem pública” (leia-se o enquadramento dos trabalhadores). (NETTO; BRAZ, 2010, p.173, 174).

Na fase dos monopólios alterou significativamente a dinâmica inteira da sociedade, potencializando as contradições fundamentais da relação capital/trabalho, intensa exploração dos trabalhadores e ampliação das desigualdades sociais, aumentando o fosso entre ricos e pobres.

Diante das pressões promovidas pelo acirramento da luta dos trabalhadores de cunho classista no período de prevaecimento do capitalismo concorrencial, a burguesia passa a articular, através da máquina estatal, uma intervenção mais eficaz sobre a “questão social”; além de adotar medidas coercitivas, tratando qualquer forma de manifestação como caso de polícia, adota algumas medidas coesivas no plano político.

Para garantir seu caráter repressivo e ter uma aparência de agente dos interesses universais, o Estado se forçou diante da pressão dos trabalhadores, a ceder algumas reformas sociais e políticas, das quais destacamos o direito de associação em sindicato e partidos políticos, direito ao voto, previdência social e da jornada de trabalho, com o intuito de inibir a reação dos trabalhadores frente à acumulação e a exploração capitalista.

Atemorizada pela explosão de 1848, a burguesia converteu-se em classe conservadora: seu objetivo passou a ser a manutenção das relações sociais assentadas na propriedade privada dos meios fundamentais de produção, suporte da acumulação capitalista. [...] O conservadorismo burguês não impediu que segmentos mais lúcidos compreendessem a ineficácia de respostas puramente repressivas ao movimento operário. Com essa compreensão, tais segmentos deixaram de se opor a medidas estatais que oferecem mínimas garantias de trabalho [...] defendo reformas sociais que reduzissem os efeitos da exploração sobre os trabalhadores. (NETTO, BRAZ, 2010, p. 175)

Ainda sobre esse tema cabe enfatizar que as expressões da “questão social” não se configuram como uma nova “questão social” na atualidade, o que existe de fato são novas formas de expressões diante das transformações do capital, na busca da extração de lucros máximos sob a intensificação da exploração da classe trabalhadora, insuprimível sem a supressão da ordem do capital (NETTO, 2006).

Nesse novo cenário, a “questão social” vem sofrendo transformações em suas formas de expressão na sociedade; no entanto, mantém, desde a sua gênese, a contradição inerente ao próprio sistema capitalista, ou seja, a contradição da relação capital/trabalho, expressa no desemprego estrutural, no pauperismo relativo e absoluto, nas desigualdades étnicas e raciais, somando uma maioria de desprivilegiados com escasso acesso aos bens e riqueza produzidos socialmente, e gerando simultaneamente a riqueza de uma minoria e a miséria de muitos.

### 1.3. Política Social na sociedade capitalista

A pesquisa científica, visando o conhecimento da realidade, deve centrar-se na busca da essência dos fenômenos sociais e não se reter nas aparências que, ao mesmo tempo, não podem ser negadas, pois são parte também do real. A aparência fenomênica é a expressão do todo cujo conteúdo não é claramente revelado, ela não é capaz de explicar a totalidade dos fenômenos, por isso temos que buscar desvendar a essência, que também por si só não é suficiente para explicar o complexo mundo em que vivemos. Aparência e essência são categorias em constante processo dialético de desenvolvimento. O método aqui representa, sobretudo, “uma ordenação, uma sistematização intelectual, expressa através de um conjunto coerente de leis, categorias e conceitos”. (Vieira, 1992, p. 29).

A investigação sob o enfoque do método da crítica da economia política proposto por Marx consiste, portanto, em situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inserido na totalidade concreta: a sociedade burguesa. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 38).

Nesse método a sociedade é vista como uma totalidade complexa, constituída por um sistema de relações sociais. Nessa dinâmica processual sujeito e objeto interagem, em busca das determinações históricas do objeto, cujo método permite-nos maior flexibilidade na abordagem da realidade e favorece a identificação da diversidade das relações sociais estabelecidas.

Nas palavras de Behring e Boschetti (2011) “é uma relação entre sujeito-objeto que permite ao sujeito uma aproximação e apropriação das características do objeto”. Assim, busca-se desvelar as inter-relações entre os fenômenos analisados, com vistas a extrairmos explicações cada vez mais próximas da realidade analisada, principalmente, no que se refere as contradições, os antagonismos e tensões sociais que atravessam as relações na sociedade capitalista, onde também se inserem as políticas sociais.

As políticas sociais são problematizadas dessa forma, desde o seu surgimento e desenvolvimento no contexto da acumulação capitalista e da luta de classe. Nessa perspectiva, o conhecimento não é absoluto, mas é possível apreender as múltiplas determinações dos processos sociais historicamente situados. Contudo a sociabilidade burguesa se objetiva de forma fetichista nas formas econômicas e nas relações sociais. Por isso devemos ir para além das aparências dos fenômenos, buscando a essência da discussão da política social. E será

nessa perspectiva que nos propomos a abordar essa temática nesse trabalho.

Para isso buscamos uma análise da sociedade burguesa desde sua origem à acumulação do capital onde a política social não deve ser abordada a partir de suas expressões imediatas como fato social isolado, mas devem ser situados como expressão contraditória da realidade social, que ora tende a servir mais a classe trabalhadora e ora tende a servir mais o capital levando em conta a luta de classe.

[...] Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante desde sua origem. [...] Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. [...] Do ponto de vista político preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 43).

Analisar o surgimento das políticas sociais faz-se necessário acompanhar os movimentos da história dentro dos processos das lutas de classes, e a forma em que o Estado atua nos respectivos contextos. Entretanto, estas terão formas mais sistematizadas, nos marcos da constituição da sociabilidade burguesa, mais especificamente na transição da fase do capitalismo concorrencial para a fase dos monopólios.

As políticas sociais surgem na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, com as lutas de classe e com o desenvolvimento da intervenção estatal, iniciando na Europa no final do século XIX, se generalizando após a segunda guerra mundial. Essa análise deve ser feita em uma perspectiva histórica analisando como a filantropia e as ações caritativas foram criando formas mais sistematizadas até se constituírem em políticas sociais, com a consolidação do modo de produção capitalista.

Com ascensão da burguesia e as expansões marítima, criam-se os mercados mundiais, potencializando a ampliação das formas de produção existente. Nesse processo de desenvolvimento do capitalismo, houve os cercamentos das terras a fim de garantir as novas atividades emergentes, o que ocasionou a expulsão dos camponeses, que se viram forçados a deslocar-se para as cidades nascentes, marcando um processo de expropriação dos camponeses, formando um contingente de desempregado em aglomerados urbanos, causando um pauperismo absoluto entre os trabalhadores. Não tendo garantias mínimas para sua sobrevivência, muitos camponeses em meio à miséria produzida socialmente, passaram a fazer parte do que ficou conhecido por vagabundagem.

Em meio a estes acontecimentos, surgiram algumas medidas de proteção social, visando manter a ordem feudal que já estava em ruínas, assegurar a imobilidade social e punir a vagabundagem, com caridades privadas e ações filantrópicas realizadas em sua maior parte pela igreja. Foram criadas as chamadas leis inglesas, que em um primeiro momento visavam assegurar a ordem em declínio, que passaram a obrigar os “vagabundos” a trabalharem. E para que essas populações desprovidas de todos os direitos não ficassem ociosas, as primeiras medidas sociais, tiveram o caráter repressor, onde obrigavam os trabalhadores a venderem sua força de trabalho a qualquer custo, obrigando-os a se submeter aos trabalhos existentes, proibindo a mendicância dos pobres. Sendo elas: “o estatuto dos trabalhadores (1349); estatuto do artesão (1563); leis dos pobres elisabetanas (1531 e 1601); lei de domicílio (1662); Speenhamland (1795)”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

Entre 1531 e 1601, a Lei dos Pobres, na Inglaterra, tinha caráter mais punitivo e repressivo do que protetor. Os pobres eram obrigados a trabalhar, em troca de qualquer salário, induziam os trabalhadores a se manterem do seu próprio trabalho, e apenas os incapacitados para o trabalho tinham acesso à assistência mínima como alimentação e viviam reclusos nas workhouses - casas de trabalho.

Em 1795, a lei Speenhamland, reconheceu o direito de todos os homens a um mínimo de subsistência, garantindo tanto aos empregados e desempregados uma renda como complemento ao salário que recebiam. De caráter menos repressor, exigia como contrapartida a fixação do trabalhador no emprego, o que contribuiu para retardar a constituição do livre mercado de trabalho, sendo uma forma de resistência da ordem feudal à implantação da sociedade de mercado. Essa lei permitia o trabalhador minimamente “negociar” minimamente o valor de sua força de trabalho, impondo limites (ainda que restritos) ao mercado de trabalho competitivo que se estabelecia (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 49). Não teve longa duração, pois como foi criada no período da expansão da Revolução Industrial, se tornou uma ameaça à necessidade do capital em ter trabalhadores livres para vender sua força de trabalho e logo acumular capital.

Em 1834, implanta-se a Nova Lei dos Pobres, nasce já no contexto da revolução industrial e ao contrário da lei anterior, tinha o sentido de liberar a força de trabalho necessária à instituição da sociedade de mercado, induzir o trabalhador a se manter por meio do seu próprio trabalho.

A nova lei dos pobres restringiu os direitos assegurados pela lei anterior, restabeleceu a assistência aos pobres inválidos de forma seletiva e restrita, restituiu o trabalho forçado para os pobres apto ao trabalho, tendo uma vasta massa de despossuídos a mercê da exploração do

capitalismo nascente. Todas essas leis foram implementadas mediante conflitos e interesses de classes, onde a ordem decadente procurava se manter no poder e a burguesia buscavam a consolidação de seu poder econômico e político.

Com o livre mercado, o trabalho assalariado<sup>2</sup> passa a ser fonte única e exclusiva de renda. A ajuda aos pobres passou a ser considerada um limite para o desenvolvimento social, pois tais assistências limitavam a independência e a autonomia dos pobres, estimulando assim a ociosidade na sociedade. Tal mudança implicou na limitação da assistência social aos pobres considerados inválidos e sem capacidade para o trabalho. Esses que já tinham uma assistência social limitada, passam a ficar a mercê de caridades a aos domínios da filantropia. Os direitos já assegurados pela lei Speenhand, são revogados, os não aptos ao trabalho passam a ter uma assistência interna nos albergues e estabelece-se a obrigatoriedade do trabalho aos aptos para tal atividade. Os trabalhadores sem nenhuma medida de proteção social, em um contexto da plena subsunção real do trabalho ao capital, vivenciam um enorme pauperismo, fenômeno que se expressara na chamada “questão social”. Outro aspecto a destacar

é que a lei do valor não trata apenas da produção de mercadorias na sua dimensão econômica. Se o processo de produção articula a valorização do capital ao processo de trabalho, ou seja, se o trabalho é o elemento decisivo que transfere e cria valor, então tal processo se refere sobre tudo à produção e reprodução de indivíduos, classes sociais e relações sociais: a política e a luta de classe são elementos internos à lei do valor e à compreensão da “questão social”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.53).

Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social com as expressões da “questão social” que possuem papel determinante em sua origem. É necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da classe trabalhadora. De acordo com Faleiros.

As políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados. Esta reprodução, quando estruturada pelo Estado capitalista, é um mecanismo distributivo de renda ou riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalista. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas têm

---

2 O trabalho assalariado é a forma específica do regime a que vivem submetidos os produtores diretos no MPC. Isso significa dizer que ele é parte constitutiva do sistema de exploração do trabalho. Por mais significativas que sejam as conquistas salariais dos trabalhadores não afetam o núcleo do caráter explorador da relação capital/trabalho. Do ponto de vista ideológico, o regime salarial contribui para difundir a falsa idéia, tão cara aos capitalistas, segundo a qual, mediante o salário, os trabalhadores obtêm a remuneração integral do seu trabalho. (NETTO, BRAZ, 2010, p. 104).

uma dimensão legitimadora do próprio Estado e do governo. (FALEIROS, 2000, p. 43).

As políticas sociais atuam diretamente nas expressões da questão social que está associada com a emergência da classe operária no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos trabalhistas, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do Estado. As políticas sociais fundamenta-se na relação de exploração do capital sobre o trabalho, seja como meio de amenizar os conflitos de classe seja para garantir a reprodução da força de trabalho, mediante o que se chama de salário indireto e reproduzir o próprio capital. As políticas sociais ao atenderem os interesses dos trabalhadores, também atendem o processo de valorização do valor.

#### **1.4. As funções da política social**

Aqui pretendemos analisar de forma breve as funções das políticas sociais dentro do modo de produção capitalista, entendemos que o fundamento desse modo de produção se dá a partir de relações sociais de exploração, por meio das quais “o trabalhador que produz mercadorias ou serviços também produz suas condições de sobrevivência através do salário que recebe e gera riquezas que são apropriadas pelos capitalistas” (FALEIROS, 1991, p. 33).

As políticas sociais representam mais um elemento de contradição do antagonismo entre as duas classes fundamentais: trabalhadores e burguesia que tencionam perante o Estado suas reivindicações a partir dos seus interesses de classe:

Os trabalhadores, por sua vez, têm interesse em valorizar ao máximo sua força de trabalho, desenvolvendo lutas e greves para aumento de salários e benefícios e melhoria de seu meio de vida. [...]. Aos capitalistas não interessa a permanência do conflito aberto que perturbe a produção e possa levar ao questionamento da própria “ordem social”, ou seja, das relações de exploração. [...]. Os gastos estatais na área social compensam, assim, certas perdas e desgastes da força de trabalho e possibilitam sua reprodução num nível que ao mesmo tempo garanta a produção e a paz social e não modifique a relação fundamental entre os donos dos meios de produção e os assalariados. (FALEIROS, 1991, p. 34/35).

As políticas sociais ao mesmo tempo em que atendem as demandas da classe trabalhadoras também asseguram os interesses da classe dominante, sendo submetida a lei geral de acumulação do capital. Por isso não deve ser entendida como um processo de dominação ideológica, nem a conquista plena dos direitos sociais, o máximo que se alcançam

é uma aparente equidade social.

“As políticas sociais não são instrumentos de realizações de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesma, como soem apresentá-las os representantes da classe dominantes e os tecnocratas estatais. Não são também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerdas soem dizer, afirmando que essas são instrumentos de manipulação e de pura escamoteação da realidade de exploração da classe operária”. (FALEIROS, 2000, p. 61).

Assim, as políticas sociais não são maquiavelismo do capital e da sua acumulação, não sem uma análise dos limites impostos ao capital pelas lutas sociais que o obrigam a cuidar da reprodução da força de trabalho imediata e em longo prazo. Devemos considerar também as diversas conjunturas econômicas e movimentos políticos na relação dinâmica entre Estado e processo de acumulação. Para isso Faleiros nos aponta algumas funções fundamentais da política social nesse processo:

- **A função ideológica:** Essa função tem o papel de transformar os interesses da classe dominante como valores e interesses de toda a sociedade, através de uma falsa consciência, com a fetichização, com a reificação processos esses que velam o caráter de dominação e naturalizam as relações sociais existentes.

As políticas sociais segundo Faleiros têm um caráter ideológico que ocultam as relações sociais e acaba vinculando os problemas sociais que são inerentes ao modo de produção a uma ideia de anormalidade social. As políticas sociais são apresentadas a certas categorias de população classificada por idade (jovens, idosos, etc.) e por condições de anormalidade (doentes, psicóticos, inválidos, etc.). Esse tipo de classificação tem por objetivo a fragmentação e a fiscalização dessa população. Trata-se de uma ideologia de “normalidade” que controla os desviados/anormais aos padrões imposto na sociedade.

A ideologia dessa normalidade pressupõe que todo indivíduo através do trabalho possa satisfazer as suas necessidades e aqueles que não conseguem com o que ganham ter uma “vida normal” e satisfazerem suas próprias necessidades “vêm censurados pelas políticas sociais, que atribuem então, ao indivíduo, seu fracasso.” É o que se chama culpabilização das vítimas, *victim blaming*”. (FALEIROS, 2000, p. 63).

As políticas sociais são apresentadas como benefícios à população e não como direito do cidadão e utilizadas como mecanismo para a dominação, clientelismo, manipulação e ocultamento das relações de exploração e da desigualdade sociais. As políticas sociais através

da ideologia imposta são refletidas a população usuária como favores e não como direito e resposta da luta de classe. Assim, aos olhos da população as medidas sociais passam por uma etapa humanizadora ficando ocultado seu caráter repressivo. “Essa ideologia de humanização dos serviços se manifesta no discurso da “preocupação com os direitos humanos, como a valorização da pessoa, com a igualdade de oportunidades, com a melhoria da qualidade de vida, com a vida social” (FALEIROS, 2000, p. 63-64).

• **Contratendência à baixa tendencial da taxa de lucro:** Faleiros apresenta o Estado capitalista como o garantidor dos interesses da classe dominante e atua para a manutenção da produção e reprodução do capital. Ao mesmo tempo realiza interesses contraditórios ora para a burguesia e ora para a classe trabalhadora. Nesse sentido, “torna-se claro que as funções históricas do Estado não são originalmente nele contidas, mas devem ser o resultado de crises de produção social, mediatizada pelas lutas de classes e conflitos entre as frações da classe dominante. (FALEIROS, 2000, p. 65).

Na fase dos monopólios o Estado tem suas funções ampliadas assegurando as condições gerais para a reprodução do capital, desde compras de empresas capitalista em dificuldade, a garantia de infraestrutura para a instalação de empresas no país, investimento em pesquisas até as funções extraeconômicas que são aquelas que a partir da ascensão da classe trabalhadora na cena política passaram a serem desenvolvidas pelo Estado: as políticas sociais. “Esta intervenção do Estado compreende, assim, uma das contratendências em relação à baixa tendência da taxa de lucro. (FALEIROS, 2000, p. 65). Todas essas funções servem para beneficiar diretamente o capital e onerar o trabalhador o qual é responsável por toda riqueza produzida.

Faleiros ainda destaca que a queda da taxa de lucro é uma tendência derivada do desenvolvimento das forças produtivas e se sustenta entre a capacidade de produção e a capacidade de consumo. Aqui a política social tem a função de reduzir os custos de produção e aumentar a capacidade de consumo. Mas, a política social compensa certa defasagem temporária entre produção e consumo em épocas de crises, ao permitir a produção e circulação de mercadoria. No entanto, só servem “como contratendência à baixa tendencial da taxa de lucro, pois a crise não significa um subconsumo, mas uma superprodução de capital e, portanto de mercadorias”. (FALEIROS, 2000, p. 66).

• **Valorização e validação da força de trabalho:** Para Faleiros (2000), “as políticas devem ser vistas de forma contraditória, pois realizam não só uma valorização do capital, mas

interferem diretamente na valorização e na validação da força de trabalho, como mercadoria especial, produtora de mais-valia e como sujeito de direitos no pacto da cidadania democrática”.

Desse ponto de vista, essas contradições são funcionais à reprodução do sistema capitalista, pois, ainda que o acesso às políticas sociais esteja relacionado às condições elementares de sobrevivência daqueles que dependem da venda da sua força de trabalho, não deixa de ser uma forma de gestão da pobreza e de controle das formas de luta seja por meio de consenso ou pela coerção social através do Estado.

Na medida em que o processo produtivo avança com inovações tecnológicas, os trabalhadores vão sendo substituídos pelas máquinas produzindo um excedente de força de trabalho, tendo assim o que Marx chamou de exército industrial de reserva, que são controlados nos momentos de crise concedendo alguns auxílios, mas com medidas temporárias e numa medida inferior ao salário. E ao mesmo tempo criam-se serviços públicos para manter a ordem social e com baixos salários, reinserido-los no processo produtivo em períodos de expansão do capital.

O capitalista não produz para o consumo, mas para o intercâmbio, e para que as mercadorias adquiram valor, é necessário que a força de trabalho incorpore valor ao capital no processo de produção. Ora, a reprodução da força de trabalho deve ser feita com um valor inferior ao produto, utilizando-se o valor de uso dessa mesma força. (FALEIROS, 2000, p. 71).

Dessa maneira as políticas sociais como saúde, educação, capacitação profissional interfere diretamente na valorização da força de trabalho, pois permite constituir massivamente uma força de trabalho apta para o ingresso no mercado de trabalho diminuindo os seus custos para o capital. E contraditoriamente algumas políticas desvalorizam a força de trabalho atrelado à manutenção do exército de reserva que garantem simultaneamente a baixa os salários e benefícios concedidos. Para Faleiros (2000) essa manutenção se dá com um menor benefício em relação aos trabalhadores empregados e em condições mínimas que os capacitem para uma substituição. Dentro dessa lógica do capital os indivíduos fora do mercado de trabalho devem se sentir validado socialmente por uma política que não o valoriza.

Assim as políticas sociais articulam essas distintas formas de manutenção da capacidade laboral dos indivíduos socialmente ativos e reprodução da força de trabalho de forma contraditória. São medidas de valorização da força de trabalho que contribuem para o consumo e que estão diretamente embocadas para o processo de acumulação.

• **Reprodução dinâmica das desigualdades:** As políticas sociais reproduzem não só a força de trabalho, mas o lugar que as classes ocupam no sistema produtivo. Elas não eliminam os fundamentos da desigualdade social, mas reproduzem ao esconder e naturalizar essas relações. Podemos ver essa reprodução pela forma como se organizam as políticas sociais com sua institucionalização discriminatória, fragmentada e sua própria forma de dominação com as prestações de serviços vinculados a favores, clientelismo, etc. As instituições que prestam esses serviços trazem diferenças de classe juridicamente estabelecidas: aos menos favorecidos os recursos limitados e a péssima qualidade dos serviços, enquanto para a classe dominante é destinada a alta tecnologia, maiores recursos, e etc.

E mesmo que as *redes* de atendimento institucional cresçam, os problemas continuam mantendo-se, reproduzindo-se, pois a política concentradora e excludente de atendimentos faz com que os trabalhadores paguem e financiem os serviços melhores para as classes dominantes, numa situação de “perversidade” social, de um ciclo vicioso de exploração e de sua manutenção (FALEIROS, 2000, p. 77).

Em última análise os interesses que a classe trabalhadora consegue imprimir no escopo das políticas sociais quando a tencionam podem elevar o patamar do nível civilizatório de sua reprodução e até interferir na pobreza absoluta, mas não são suficientes para impulsionar uma reversão substantiva nas relações de poder e da dominação entre as classes.

• **Manutenção da ordem social:** O Estado capitalista intervém ao longo da história mediante a correlação de forças sociais de forma a garantir a valorização do valor. A partir da luta de classe o Estado passa a atender as demandas da classe trabalhadora sem alterar a dominação de classe e essas demandas aparecem como benefícios concedidos pelo Estado à população que passa a naturalizá-las como favor e não como direito social. Aqui as políticas sociais cumprem o papel de institucionalizar os conflitos sociais, e gerar uma aceitação do sistema por parte da população.

Faleiros (2000) aponta que em períodos de agitação, perturbação da ordem pública, foi estendida os programas de assistência, e nos períodos de expansão do capital houve uma política restritiva para reforçar a disciplina do trabalho.

Para garantir a ordem social se faz necessário para a acumulação do capital tanto a reprodução da força de trabalho quanto à manutenção da ordem pública, da paz social, da integração que são fundamentais e funcionais na sociedade capitalista. Para Faleiros (2000) “a

conservação do poder político, da hegemonia, da capacidade de direção, de um ‘pacto social aceito’ (ainda que não negociado com as classes dominadas) é função do Estado, mas não instrumentos do capitalista em particular”.

Nesse sentido as formas de manutenção e legitimação do Estado passam por transformações ao longo da história levando em consideração a correlação de forças sociais e políticas na sociedade que ora atende mais os interesses dos trabalhadores e ora favorece mais os interesses do capital.

Em suma, a função das políticas sociais não é atender todas as necessidades da classe trabalhadora e sim auxiliar na reprodução e barateamento da força de trabalho; converter o estado em um consumidor e estimular o consumo a fim de evitar as crises de superprodução; manter a concorrência entre os capitalistas, permitindo a reprodução do sistema; manter a desigualdade, o desemprego e a ordem social que são fundamentais e funcionais ao sistema capitalista. Porém, mesmo com todas as medidas implementadas para manter a acumulação do capital, ela se mostra cada vez mais insustentável pela própria lógica do modo de produção capitalista.

Nos itens anteriores analisamos os processos históricos – desenvolvimento do modo de produção capitalista – que deram origem à política social, desde o período de industrialização do capitalismo com suas consequências refletidas diretamente sobre a condição de vida da classe trabalhadora ao desenvolvimento do pauperismo, donde veio à tona a chamada questão social. Vimos que a expressão máxima da política social foi o chamado *Welfare State* e o contexto histórico, político e social que possibilitaram tal expansão das políticas sociais nessa época, bem como as estratégias para a saída das crises e o auge do seu crescimento que ficou conhecido como “as três décadas gloriosas” do capitalismo. Observamos também as primeiras formas de enfrentamento à pobreza e como o Estado – inicialmente através de legislações, e mais tarde, no período monopolista do capitalismo, através da política social – passa a intervir sobre as expressões da “questão social”. E o papel que cumpre as políticas sociais dentro desse processo de acumulação do capital.

Nessa seção trataremos do processo da política de assistência social não só em sua forma cronológica e linear, mas considerando os processos históricos discorrendo sobre as conquistas e as contradições das políticas sociais e os processos da luta de classe. A abordagem da trajetória da política de assistência social no Brasil servirá como subsídio para entendermos o reordenamento adquirido pela política ao compor o tripé da Seguridade Social e seus desafios em tempos neoliberais, onde apresenta como respostas às mazelas sociais duas formas na atualidade: a assistencialização e a criminalização da pobreza. Discutiremos sobre a Seguridade Social e seus limites, a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social e o seu enfrentamento com o Programa Comunidade Solidária.

### **2.1. Política de assistência social no Brasil: um breve histórico**

Para compreendermos a forma de organização da Política de Assistência Social no Brasil, os seus limites e as suas contradições primeiro buscamos fazer uma análise das políticas sociais e sua trajetória até chegarmos a Constituição Federal de 1988, e entender como se deu esse processo de transformação que culminou com o reconhecimento desta como uma política pública, tornando-se um direito que, junto com a saúde e previdência social, formaram o tripé da seguridade social.

No Brasil, historicamente o sistema de proteção social foi entendido como forma de ajudar o próximo com base na benemerência e na filantropia, realizada através de organismos atrelados a Igreja Católica e a sociedade civil. Até a década de 1930, podemos afirmar que

não havia uma intervenção do Estado na área social e as práticas assistenciais desenvolvidas pela igreja e organizações caritativas tinham um caráter disciplinador. (Havia um Estado Burguês).

Na perspectiva burguesa a pobreza não era apreendida como expressão da “questão social” e sim como uma disfunção social, atrelada a incapacidade e acomodação dos indivíduos pobres e por vezes tratada como caso de polícia através do aparato repressor do Estado. A “questão social” no Brasil emerge com a generalização do trabalho livre a partir de 1930 e têm suas raízes latentes advindas do período colonial com fortes marcas da escravidão e do patriarcado, com o trabalho escravo, a questão da raça e etnia, fenômenos esses que perpassaram todo o processo da formação social brasileira.

O processo de industrialização no Brasil teve início nas primeiras décadas do século XX, onde, recém havia sido abolida a escravatura (1888). Para Behring e Boschetti (2011) “esse processo retardou a consciência e a ação políticas operárias no Brasil”, cujas primeiras manifestações só vão ocorrer no início desse mesmo século. Como nos mostra Santos (2012), o fim do período colonial-escravista não tinha condições de absorver a recente força de trabalho, já que também, houve uma opção por imigrantes europeus brancos em detrimento da absorção da força de trabalho dos negros recém libertos, pela lógica de branqueamento da população e pelo discurso do futuro progresso. Parte desses imigrantes, posteriormente, contribuiria enormemente com a luta e organização política do proletariado brasileiro. Vale lembrar que:

A passagem para o século XX foi sacudida pela formação dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical. Esse processo se dá sob uma forte influência dos imigrantes que traziam ares dos movimentos anarquistas e socialistas europeus para o país. (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 80).

Os anos entre 1917 a 1920 foram marcados por fortes manifestações. Nesse período houve em torno de 200 greves no eixo Rio – São Paulo; em 1919 no dia 1º de maio mais de 150 mil trabalhadores vão à Praça Mauá reivindicar redução da jornada de trabalho para oito horas. Simultaneamente, existia a discussão da necessidade de um partido para os trabalhadores e na medida em que esses movimentos cresciam, diminuía a influência e participação dos anarquistas advindos da Europa – pois estes eram contra a organização dos trabalhadores em partidos políticos.

Por outro lado, as poucas notícias da Revolução Russa que chegavam ao país,

provocavam efervescência entre militantes e pensadores brasileiros, tanto que influenciou na criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1922, “que por muito tempo foi a maior e a principal organização partidária de esquerda no país”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 104). Nesse mesmo ano ocorriam outras manifestações como a Semana da Arte Moderna, promovida por uma vanguarda artística que se preocupavam em um projeto de nação. As expressões da radicalização da questão social num Brasil recém saído da escravidão começavam a dar respostas em forma de greves e mobilizações conquistando as parcas legislações sociais

A luta defensiva dos trabalhadores contra a exploração abusiva de sua força de trabalho tornou-se uma ameaça a sociedade e seus valores como a moral, a religião e a ordem pública (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011). Assim, o controle social da exploração da força de trabalho tornava-se uma necessidade, tendo uma imposição da regulamentação jurídica do mercado de trabalho pelo Estado.

As leis sociais nascem dentro desse processo de regulamentação onde as condições de miserabilidade e insalubridade que caracterizavam a existência dos trabalhadores estavam sendo evidenciados pelas manifestações e movimentos sociais emergentes em busca de uma cidadania social. Movimentos esses desencadeados pelas profundas transformações em que a sociedade brasileira enfrentava com a consolidação de um pólo industrial e uma crescente urbanização, sobretudo a partir do ano de 1930.

A “questão social” estava diretamente ligada à formação do operariado e sua entrada no cenário político na busca pelo seu reconhecimento por parte do Estado e na reivindicação da implantação de políticas que atendiam a seus interesses. A “questão social” mais tarde deixa de ser pautada entre a diferença entre “abençoados e desabençoados pela fortuna, entre ricos e pobres ou entre dominantes e dominados, para constituir-se essencialmente na contradição antagônica entre burguesia e proletariado (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011).

Em 1919 com o fortalecimento das lutas operárias “foi implementada a primeira medida ampla de legislação social, responsabilizando as empresas industriais pelos acidentes de trabalho” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p. 140). Em 1925 foi criado o Conselho Nacional de Trabalho e em 1926 a legislação do trabalho fica a cargo do Congresso Nacional abrindo o caminho para a intervenção do Estado na regulamentação do mercado de trabalho.

Em seguida é aprovada a lei de férias; acidente de trabalho; código de menores; trabalho feminino; auxílio-doença entre outros. Essas leis se limitaram apenas aos setores ligados a agro-exportação. Tais conquistas embora tenham alcançado uma melhora nas condições de vida e de trabalho dos operários não escondem o extraordinário crescimento do

pauperismo diante da acumulação com base na superexploração da força de trabalho.

O que os trabalhadores demandavam fundamentalmente girava em torno de demandas por melhores condições de trabalho e aumento salarial, e não necessariamente, políticas sociais. O que nos permite afirmar que algumas das ações provenientes do Estado são formas de antecipação às demandas das classes trabalhadoras.

O nascente sistema de políticas sociais começou a se desenvolver para assegurar as condições de trabalho, ou seja, para o trabalhador formal. Com a constituição do mercado de trabalho e da regulação sobre o trabalho temos de “um lado, as formas concretas de exploração do trabalho e, do outro, o nível de interferência das classes sociais e do Estado em relação a elas: suas lutas, a legislação promulgada para regular as relações entre capital e trabalho e também proteger ambas as partes.” (SANTOS, 2012, p. 135).

Durante a década de 1920 a “questão social” não era totalmente reconhecida pelo Estado. As poucas análises se centravam nas péssimas condições de trabalho a que eram submetidas mulheres e crianças sem associar o pauperismo com a contradição capital e trabalho, onde quanto maior a produção social da riqueza, maior o pauperismo. Para Santos (2012), o final dessa mesma década afetou o Brasil pelos acontecimentos mundiais, sobretudo depois da crise de 1929-1932, período em que se abre no país “uma expansão acelerada das relações capitalistas, com intensas repercussões para as classes sociais, o Estado e as respostas à questão social”. Período marcado pela decadência da economia cafeeira e pelo amadurecimento das contradições econômicas e sociais causadas pelo desenvolvimento capitalista no país. A partir dessa crise e com a paralisação do mercado mundial

as oligarquias agroexportadoras cafeeiras ficaram extremamente vulneráveis econômica e politicamente. E aquelas oligarquias do gado, do açúcar e outras, que estavam fora do núcleo duro do poder político, aproveitaram as circunstâncias para alterar a correlação de forças e diversificar a economia brasileira. [...] Assim, chegam ao poder político as outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 105)

A Era Vargas foi um período de modernização do Estado Nacional, de regulamentação das relações de trabalho e incorporação dos trabalhadores a instituição das bases do sistema previdenciário. A partir de 1930 produziu-se no país um salto na industrialização e o Estado passou a regular a relação entre capital e trabalho. Os primeiros sete anos do Governo foram marcados por uma intensa disputa de hegemonia e da direção do processo de modernização. A primeira fase desse processo foi assegurar fundamentalmente

pelo Estado às mudanças estruturantes. O governo atuava no sentido de proteger e incentivar as atividades produtivas ligada ao setor externo, que era fundamental para sustentar o vigente sistema político e econômico ao qual se propunha.

Os interesses de Getúlio Vargas não eram em resolver a situação de precariedade dos trabalhadores, mas de substituir as lutas de classes pela colaboração de classes. Uma intensa busca em controlar as greves dos operários estabelecendo um sistema de proteção social, onde todas as medidas adotadas foram pelo alto, não houve uma participação popular nas tomadas de decisões. De acordo com Ianni (1981), essas medidas tomadas pelo “alto” são características da formação social brasileira, bem como o desenvolvimento econômico associado e dependente; a exclusão das massas nas tomadas de decisões; e o Estado como instrumento de mediação. Além, de o Estado começar a intervir sistemática e constantemente nas refrações da “questão social” através de políticas sociais Faleiros nos aponta,

que Getúlio Vargas, através de sua política trabalhista, buscava, ao mesmo tempo controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. Falava explicitamente em substituir a luta de classe pela colaboração de classes. Era uma resposta, de cima, aos movimentos de baixo. (FALEIROS, 2000, p. 45.).

O regime Vargas atuava diante dos trabalhadores de duas formas em especial: pelo consenso na sociedade através da cooptação e pela via do autoritarismo. Logo, ao mesmo tempo em que se apresentavam formas mais autoritárias, apresentava-se a ampliação dos direitos sociais, seguridade e políticas sociais e, em detrimento diminuíram os espaços democráticos e a luta política. Os dirigentes das instituições eram cooptados em troca de favores com o modelo do corporativismo, “que levava mais em conta a relação personalizada com os presidentes do que as relações de garantia de cidadania.” (FALEIROS, 2000, p. 46). Segundo Carvalho,

O reconhecimento, ou melhor, a ampliação e generalização do reconhecimento da cidadania do proletariado se dão dentro de uma redefinição das relações do Estado com as diferentes classes sociais e se faz acompanhar de mecanismos destinados a integrar os interesses do proletariado através de canais dependentes e controlados. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p. 162).

A ofensiva ideológica contra as organizações dos trabalhadores foi constante, na busca de isolar a classe de sua vanguarda organizada e velar as reais contradições sociais. O Estado agora se apresentava como um ente que representaria o interesse das classes e o interesse geral da sociedade e da harmonia social. Se antes o Governo Vargas enfrentou como caso de

polícias as lutas radicais do movimento operário nascente. A partir de 1935, ela passou a combinar essa atitude com uma forte iniciativa política: “ a regulação das relações de trabalho do país, impulsionando um Estado Social em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares (BEHRING; BOSCHETII, 2011, p. 106)

Os primeiros direitos dos trabalhadores estavam direcionados apenas aos indivíduos inseridos formalmente no mercado de trabalho e a luta dos operários tornava-se cada vez mais fragmentadas, corporativas e pontuais. Quanto maiores eram as conquistas das categorias, menor era a luta dos trabalhadores, diluindo a consciência de classe e o seu poder combativo.

Desta forma, o projeto de controle e integração do movimento operário esta englobada dentro de uma visão mais ampla, que procura atingir também a pequena-burguesia assalariada. Procurará, portanto, coibir a mobilização das classes exploradas urbanas como um todo, integrando suas reivindicações à estrutura corporativa do Estado. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p. 165)

A política social que tem seu início a partir de 1930 se constituiu vinculada a uma estrutura corporativista, mais intensa e generalizada. No que diz respeito ao trabalho, o Brasil seguiu a cobertura de risco com base nos países desenvolvidos, iniciando com a regulamentação dos acidentes de trabalho; aposentadorias e pensões; auxílio-doença; maternidade; seguro - desemprego. (BEHRING; BOSCHETII, 2011, P. 106). São criadas medidas de controle, fragmentadas, corporativistas e de caráter paternalista, sendo pautada a saúde do trabalhador e a criação do salário mínimo. Em 1930 é criado o Ministério do Trabalho que passa a regular todas as leis de trabalho; em 1932 surge a política da carteira de trabalho a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil; Em 1935 foi criado o Departamento de Assistência Social do Estado com a lei 2.497, a primeira iniciativa que teve por responsabilidade todo o serviço de assistência e proteção social; a realização programas sociais, a articulação com as instituições de caridade; a assistência e ensino profissional; a estruturação dos Serviços Sociais de Menores, etc.

Em 1938 fora organizada a Seção de Assistência Social responsável por realizar um conjunto de trabalhos para garantir o reajuste dos indivíduos na vida social com o Serviço Social de caso; com a orientação técnica das obras sociais entre outras atividades; a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões – IAPES – em 1943. “O primeiro IAP foi criado em 1933 - o IAPM, dos marítimos. Os trabalhadores tinham participação ativa na direção dessas organizações, o que se tornou um instrumento decisivo de cooptação de dirigentes sindicais da época”. (BEHRING; BOSCHETII, 2011)

Essas instituições assistenciais convertem-se em instrumentos de controle social e político dos setores dominados e de manutenção do sistema de produção, tanto por seus efeitos econômicos, como pela absorção dos conflitos sociais e disciplinamento das relações sociais vigentes. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p. 256)

O período de 1937 a 1945 denominado por Estado Novo foi um golpe de Estado aplicado pelo próprio Getúlio Vargas ante as ameaças do contexto político e das mobilizações que havia no país. Desde fins de 1935, havia um clima de efervescência no país. De um lado, acirravam-se as disputas eleitorais e, de outro, multiplicavam-se as greves. Ainda segundo Ianni (2009) outros acontecimentos importantes desde 1930 ameaçavam e questionavam o governo de Vargas:

como a Fudação Integralista Brasileira como partido de direita e de conotação fascista; fundação da Aliança Nacional Libertadora, em 1934, como movimento de esquerda, de tendência socialista; a revolução paulista de 1932, tentando recuperar o poder federal; o levante comunista, em 1934; o levante Integralista em 1938. É nesse contexto político que o grupo reunido a volta de Getúlio Vargas deu o golpe de 10 de novembro de 1937. (IANNI, 2009, p. 32)

A justificativa desse golpe foi a necessidade de impedir o avanço comunista, que ameaçava tomar o poder com o chamado Plano Cohen, - na verdade se tratava de uma. Getúlio deu início a uma intensa perseguição aos comunistas e também a opositores políticos, como o governador gaúcho Flores da Cunha, que rompera com Vargas em meados da década de 1930, também destitui os partidos políticos, dentre eles o PCB que entre na ilegalidade.

Nesse contexto as instituições e organizações democráticas ainda que frágeis, foram destituídas, acelerou o processo de eliminação dos remanescentes do Estado Oligárquico e os setores da burguesia mais fortes, com o apoio militar e em aliança com setores da classe média passaram a dominar a situação política e econômica do país. Com o crescente processo de industrialização do país as políticas sociais se desenvolvem fortemente como resposta às necessidades dos trabalhadores criadas pelo desenvolvimento do capital. No entanto, “o governo tomou a iniciativa de interpretar as aspirações operárias e pôr em prática uma legislação trabalhista sistemática, segundo a doutrina da ‘paz social’ ou da ‘harmonia entre o capital e o trabalho.” (IANNI, 2009, p. 263).

A Constituição de 1937 ratificou a necessidade do reconhecimento das categoriais de trabalhadores pelo Estado. Esse processo criou uma dualidade entre os trabalhadores formais e o trabalhador informal e desempregado. Para a classe operaria emergente criavam as condições de reprodução da força de trabalho com programas de proteção social enquanto

para os indivíduos pobres e fora do mercado de trabalho restava somente a caridade. O qual alguns autores chamaram de “cidadania regulada”.

A partir dos anos de 1940 muitos países da América Latina sofrem modificações, e em nosso caso, se dá entre 1945 a 1964 com alterações nos campos políticos, sociais e econômicos dentro de um curto período de abertura democrática. Tais mudanças estavam sendo alavancado por forças dominantes ascendentes – este foi um dos motivos que levaram o governo getulista ao ocaso -, estava se iniciando o desenvolvimentismo nacional.

Aqui o movimento operário reaparece no cenário político nas lutas antifascistas. Setores da sociedade que anos anteriores estavam desarticuladas começam a intensificar a luta em oposição ao regime e anos seguintes tem-se a erosão na base social da ditadura que termina com a deposição de Getulio Vargas em 1945. Assim, criou as condições para um novo período no país, de intensas turbulências econômicas, políticas e sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No que tange às políticas sociais, não houve modificações substanciais, mas apenas a sua expansão. Foi promulgada uma nova constituição em 1946 que acabou por tirar o PCB da ilegalidade entre outras mudanças: novação institucional-legal nas áreas da saúde, educação, assistência social e de forma menos acentuada na área da habitação, porém, manteve o caráter fragmentado, seletivo e heterogêneo das políticas sociais.

A assistência social enquanto política social passa a se organizar de forma mais aprofundada em 1942, onde o governo Vargas buscava ganhar o apoio da população para o “esforço de guerra”, ao mesmo tempo em que procurava mostrar que esse esforço seria de toda a sociedade, não recaindo o peso sobre nenhum seguimento particular.

Foi nesse momento de entrada do país na segunda guerra mundial, que surge a primeira campanha assistencialista em nível nacional e que foi ganhando forma através da Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenado pela primeira dama. Posteriormente essa instituição passou a dedicar-se a maternidade e à infância na distribuição de benefícios sociais, a qual tinha por base o assistencialismo e a caridade com caráter religioso. Ainda nesse período para garantir a qualificação da força de trabalho é criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em resposta a necessidade à expansão industrial.

A partir de 1945 em outro contexto de acirramento das contradições e o crescimento da organização e combatividade dos movimentos surgem outras instituições assistenciais como, por exemplo, o Serviço Social das Indústrias (SESI) responsável por estudar, planejar, e executar medidas que contribuam para o bem-estar do trabalhador na indústria. Outro fator expressivo desse contexto foram as primeiras eleições democráticas onde o Partido Comunista

(fundado em 1922) ganha uma votação expressiva; e o surgimento da Fundação Leão XIII, no Rio de Janeiro em 1946 que buscava prestar assistência moral, material e religiosa alcançando parcela importante da população pobre nos grandes centros industriais.

A atuação da Fundação Leão XII surge para dar resposta ao grande crescimento da pobreza que já se notava naquela época correspondente à grande acumulação de capitais. Será com a população dos grandes centros aglomerados em favelas. Essa população servia como uma massa sobrando de força de trabalho, ou nas palavras de Marx, o exército industrial de reserva, uma superpopulação relativa necessária a valorização do valor.

As grandes favelas serão um dos pontos de encontro e de aglutinação, nos grandes centros urbanos industriais, dessa multidão de miseráveis mantidos na ociosidade forçada em contrapartida ao trabalho excessivo de outras parcelas da população trabalhadora; desempregados, subempregados. Vítimas das indústrias – mutilados, viúvas, órfãos, crianças abandonadas etc. [...] A resposta, em face dessa situação de miséria material e moral, será mais uma vez, a pesquisa e a classificação de desvios e ações paliativas. (IAMAMOTTO; CARVALHO, 2011, p. 306).

Serão estas instituições assistenciais que absorverão de forma contínua os trabalhadores agora especializados e serão responsáveis pelo acompanhamento das populações sem condições de fazerem parte do mercado de trabalho

No ano de 1960 criou-se a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que definia a unificação dos benefícios dos vários institutos, pondo em ordem em mais de 300 leis e decretos referentes à previdência social; em 1963 é criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FUNRURAL.

[...] nos quadros limitados do regime democrático que tem vigência entre 1945 e 1964, simultaneamente segue o movimento de inovação legal-institucional (nos campos da educação, saúde, assistência social e, muito tenuemente, na habitação popular) e expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 1930/43, isto é, ao mesmo tempo há avanços no processo de centralização institucional e de incorporação dos novos grupos sociais aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (o plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (no plano institucional e financeiro) de intervenção social do Estado. (AURELIANO; DRAIBE. 1989, p. 140).

A partir dos anos de 1950 já no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) até o período da ditadura 1964, a sociedade brasileira já se encontrava em outro patamar de crescimento industrial; a expansão do setor terciário, crescimentos dos centros urbanos. Com o crescimento divisão social do trabalho, o país apresentava novas configurações e maior

representatividade dos entre as classes sociais, sobretudo entre a burguesia e o proletariado, somado a classe média, setor agrária, comercial e financeiro Ianni (2009).

O país passou por diversos períodos de efervescência e lutas populares nacionais e anti-imperialistas. Ianni (2009), nos apresenta nesse contexto a fragmentação da burguesia industrial e financeira nas divisões das suas organizações e partidos políticos; a crescente tensão no campo com a organização e expansão das Ligas Camponesas; e as mobilizações crescentes entre as camadas médias urbanas, com destaque aos estudantes universitários, entre outras lutas.

O imperialismo estadunidense<sup>3</sup> descontente com as críticas de esquerda, somado as políticas de Jango, criaram um clima de instabilidade no país puxado pelas classes dominantes, acusavam de ser armado um golpe de esquerda. O dilema entre a crise de um projeto nacional desenvolvimentista com as reformas de base que incorporavam as políticas sociais e o projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, com ênfase ao capital norte-americano, foi resolvido pela força militar e em 31 de março de 1964 é instaurado o golpe militar de extrema direita.

Nos anos da ditadura militar o país estava em crescimento, havia uma grande expansão da produtividade, modernização, crescimento da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado. Ianni (1981) nos apresenta que a ditadura no Brasil (1964 a 1985) fora a ditadura do grande capital, um processo de reformulação da acumulação capitalista, mantendo o caráter da formação social do país: uma economia associada e dependente; sustentada pela exclusão das massas nos processos de tomadas de decisões (pelo alto); e o Estado como ente que por excelência assegura o interesse do capital.

Essas mudanças que vão sendo operacionalizadas durante o regime autocrático burguês, rebaterão em todos os aspectos da sociedade, seja por formas coercitivas ou coesivas. Esse período foi caracterizado por forte censura, ausência de eleições; controle militar no Congresso Nacional; repressão violenta a grupos opositores entre outros.

A mesma retórica dos governos e seus funcionários serviram para justificar e aperfeiçoar a ditadura. A busca da “sistemática” e “coerência” da atuação governamental levaram ao arrocho salarial, à intervenção nos sindicatos operários e

---

<sup>3</sup> Depois da II Guerra mundial a direção militar, política e econômica do sistema imperialista, a partir da derrota do Eixo (Alemanha/Itália/Japão), transferiram-se da Europa para os Estados Unidos que também saíram vitoriosos em 1945 se sobrepondo a outras potências imperialista. Desde então, os Estados Unidos lançou uma forte ofensiva com as lutas que se travaram, sobretudo na América Latina contra o capitalismo. (NETTO; BRAZ, 2010, P. 197). Além do poder militar, político, destaca-se o aspecto econômico onde submeteu os países periféricos a sua dependência a partir de empréstimos e investimentos nesses países.

camponeses, à prisão e tortura de líderes operários e camponeses, ao aumento brutal da taxa de exploração dos assalariados da indústria e agricultura. (IANNI, 1981, p. 7)

Para que fosse possível o pleno desenvolvimento do capitalismo monopolista no país era necessário viabilizar e criar as condições e bases para tais mudanças, são processadas transformações nas instituições existentes e/ ou serão criados novos órgãos. O Estado foi chamado para planejar e implementar essas alterações, dotando a economia de eficácia, dentro de um processo de racionalização, submetendo toda a sociedade aos interesses dominantes.

Analisando atentamente o que ocorria no país e no mundo, pode-se dizer que havia um descompasso, pois enquanto que o Brasil entrava em um período de grande crescimento econômico (o milagre brasileiro), o contrário ocorria no geral, pois em fins da década de 1960 – a onda longa de estagnação do capital (Mandel - 1982) – estava iniciando o desmonte do Welfare State nos países centrais, períodos de recessão econômica e crise de super acumulação de capitais que estoura com a conhecida “crise” do petróleo em inícios de 1970 - o que abriu espaço mais tarde para o período neoliberal.

O desenvolvimento conjugava interesses externos e internos, pois no primeiro, existia o interesse em investir capital e no segundo em receber tais investimentos.

A ideia de um modelo brasileiro de desenvolvimento, que permitiria [...] o “milagre brasileiro” em poucos anos, era mais uma faceta de caráter fascista da ditadura. Os governantes maravilharam-se com o florescimento do capital monopolista. [...] Todo o “sacrifício” imposto ao povo brasileiro, em geral e em particular os proletariados e os camponeses, em particular era visto pelos governantes como o preço do milagre. [...] Abria-se ainda mais o país ao capitalismo imperialista e acentuava-se, também a super exploração dos proletariados e do campesinato. (IANNI, 1981, p. 11).

As políticas sociais compuseram parte dos elementos fundamentais para manter a legitimidade do regime autocrático burguês, pois na medida em que se ampliaram os direitos sociais em detrimento restringiam-se os direitos civis e políticos. O regime autocrático valeu-se de duas formas na tentativa de legitimação: o uso sistemático da violência e a implementação de certas medidas sociais. Para Yazbek,

As políticas sociais, particularmente no pós-64, tem-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emolduram politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social brasileira. Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente da assistência social, vêm apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas e à formação de redutos eleitorais. (YAZBEK, 1993, P. 40/41.)

Desde 1960 operacionalizara-se uma transformação profunda nas formas

institucionais, bem como o aporte financeiro do sistema de política social. Nesse período organizaram-se os sistemas nacionais públicos nas áreas da educação, saúde, assistência social, previdência e habitação – a proteção básica – possibilitando o surgimento de tendências universais e não mais seletivas, fragmentadas, e, que posteriormente assume um caráter de políticas de massas e com uma relativa cobertura ampla (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Também foram criadas novas políticas sociais, como exemplo, na área habitacional e, o alcance para os trabalhadores das áreas rurais. Vejamos as instituições modificadas e/ ou criadas: em 1966 a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) – para o controle da população e centralização institucional; em 1974 a renda mensal vitalícia para os idosos acima de setenta anos, que contribuíram ao menos um ano com a previdência; a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social incorporado com a LBA; a política habitacional passa a servir também aos interesses do capital monopolista etc. Foi também a partir da década de 1970 que o Estado passa a investir na saúde, educação e previdência privada configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais, para quem pode e não poderia pagar.

Todas essas modificações foram coordenadas, centralizadas dentro de um aparato tecnocrático e conservador com formas coesivas e/ ou repressivas pelo Estado. Ianni (1982) nos aponta que os governos militares foram levados a adotar medidas para controlar as manifestações e as resoluções dos problemas sociais que causavam preocupações

Embora tivesse havido tentativas universalizantes não foi o que de fato ocorrera, pois se mantivera o modelo fragmentado e seletivo de participação social da população, e por isso caracteriza-se mais como uma expansão massiva do que a universalização de direitos. O acesso às políticas sociais baseava-se na posição ocupacional, ou seja, em ser trabalhador ou pobre, a partir do princípio da meritocracia. Os direitos não eram reconhecidos como tal pelas relações clientelistas em um padrão arcaico que fragmentava e desorganizava os trabalhadores que viam tais conquistas como favor e/ou vantagem.

Esse modelo repressivo, centralizado, autoritário e desigual foi sendo implantado como um complexo *assistencial-industrial-tecnocrático-militar*. Controlado pela gestão tecnocrática, não veio constituir como um projeto universal de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social da população em estratos de acesso, conforme os arranjos do bloco no poder. (FALEIROS, 2000, p. 48)

A política de assistência ao longo do seu processo tem sido uma estratégia do Estado

para enfrentar as refrações da “questão social” associada com as relações que caracterizam uma sociedade de classe. As intervenções de enfrentamento à pobreza tem sido acompanhada por algumas distorções, que lhe conferem um perfil limitado e ambíguo. Dentre elas: a) Seu apoio na matriz do favor, do clientelismo e do mando. Essa cultura reforça a figura do “pobre beneficiário” com suas demandas atomizadas com uma posição de subordinação e de culpabilização por sua condição de pobreza; b) Sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, o que marca a identificação da assistência como assistencialismo paternalista com base na benemerência; c) Sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na polícia pública e pela escassez de recursos para a área social. O que nos remete afirmar que a assistência sempre foi abordada a partir de sua forma aparente com intervenções pontuais a grupos de maior vulnerabilidade social. (YAZBEK, 1993, p. 50/51).

Em meados dos anos de 1970 começam a surgir os sinais iniciais de esgotamento e crise do regime autocrático burguês, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais. Os anos seguintes serão marcados pela abertura lenta e gradual do regime num processo de transição para a democracia que irá condicionar a adesão do Brasil às orientações conservadores neoliberais, já em curso a nível mundial. (BEHRING; CARVALHO, 2011, p.137).

Em fins dos anos 1970 o capitalismo começa a sinalizar a crise de super acumulação de capitais que se acentua nos primeiros anos da década de setenta, inaugurando a onda longa de estagnação do capital. Este na busca para retomar o processo de acumulação, desmontando o modelo produtivo fordista/ keynesiano passa a implementar o modelo produtivo denominado de acumulação flexível. Segundo Montaño e Duriguetto (2010), tal modelo de produção tem por principais características:

- a) A reestruturação produtiva: flexibilizar a produção fordista, incorporando elementos do toyotismo; alterações produtiva, cultural e política para a implementá-lo; mudanças nas relações de trabalho com subcontratação, terceirização etc., que retira qualquer mediação por leis, direitos e do Estado e estabelece relações diretas entre empregado e empregadores, o que produz uma instabilidade ao trabalhador; a automação; qualificação dos trabalhadores; ajustamento da produção ao consumo, o que reduz os estoques; engajamento dos trabalhadores à empresa, como se os interesses fossem os mesmos;
- b) a ofensiva contra o trabalho: enfraquecimento das organizações sindicais e trabalhistas; desprestígio da lutas mediante a opinião pública; flexibilização e precarização nas condições de trabalho; e

c) as contra-reformas do Estado: trata-se da necessidade do capital refuncionalizar o aparelho estatal para atender os seus interesses com a liberalização dos mercados; o desmonte das regulações das relações sociais, políticas e econômicas; alteração de todas as relações do Estado de Bem Estar Social; esvaziar as conquistas sociais, trabalhistas, políticas e econômicas ao longo do século XX; redução da intervenção estatal nos gastos com a força de trabalho e os gastos sociais; garantir a segurança e a infraestrutura das instituições privadas; a privatização e desnacionalização de empresas públicas; redução e restrição dos gastos público-social; a desregulamentação das relações de trabalho; a desobrigação, desoneração e remuneração do capital.

O país entra na década de 1980 com muitos paradoxos: para o capital ficou conhecida com a década perdida, pois o país atravessava um período de intensa recessão econômica, sofria as pressões pelo endividamento com o Fundo Monetário Internacional – FMI – etc., enquanto que para o conjunto das classes trabalhadoras estava havendo um reascenso das lutas. Aqui vale destacar o surgimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores (PT), e em especial o operariado do ABC paulista e diversos outros setores, que, foram às ruas reivindicar as “Diretas Já”. No campo temos o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em resposta às constantes expropriações, os assassinatos, a grilagem de terras, os despejos violentos, etc, e reivindicavam a democratização e a Reforma Agrária. Além desses instrumentos de luta, vale ressaltar o movimento pela Reforma Sanitária.

Esse movimento operário e popular novo era o ingrediente político decisivo da história recente do país, que ultrapassou o controle das elites. [...] Sua presença ao longo dos anos 1980 pautaram alguns eixos na Constituinte: reafirmação da liberdade democrática; impugnação das desigualdades descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e soberana, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 141).

Foi no bojo dessas manifestações que em 1988 foi aprovado sob o governo de José Sarney a Constituição Federal. Dentre as várias medidas podemos mencionar: o fim da censura, a criação de uma comissão para elaborar o anteprojeto da nova constituinte; a livre organização de partidos e sindicatos. A classe trabalhadora experimentou pela primeira vez a conquista dos direitos sociais dentre eles o direito a seguridade social.

Todas as contradições que estavam no seio da sociedade se manifestaram no período da Constituinte (1986), onde existiam muitas correntes diversas, desde a mais progressista até

as mais conservadoras. - havia mais de 380 grupos atuantes (FALEIROS, 2000). Cada ponto dependia de um enorme debate, disputa e negociação entre os grupos, ficando evidente na denominação da Constituição de 1988 como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira. (FALEIROS, 2000). A reabertura democrática do Brasil se deu dentro de uma transição e permanência do conservadorismo de quem participou ativamente do regime autocrático burguês, embora fossem os trabalhadores que empurraram para tal abertura, não foram os mesmos que direcionaram a política do país.

Em relação as políticas sociais nos anos de 1980, na Nova República (1985) se deram a partir de iniciativas pífias, assistenciais e emergenciais de redução das desigualdades geradas historicamente, dentro de um comprometimento do governo com o “resgate da dívida social” herdada do autoritarismo e aprofundamento da crise, com a seguinte estratégia: 1) planos de emergência para combater a fome: programas de prioridades sociais atendendo crianças, mulheres com caracteres clientelistas, emergenciais e empobrecidas; 2) reformulação financeira e organização destes princípios demandados pela sociedade pelo governo: descentralização; integração de serviços; participação e controle social.

Alguns setores da esquerda apostaram que na medida em que se ampliassem os direitos civis, políticos e sociais construiria o caminho para a Revolução Socialista, e, de acordo com a Constituição tal como foi construída, pode ser considerada uma das mais avançadas mundialmente.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada em um período de mobilizações e reascenso da luta de massa (como citado acima), com diferentes pautas a classe trabalhadora reivindicava seus direitos. Nesse cenário, as políticas de previdência, saúde e assistência foram reorganizadas com novos princípios – a universalidade, a uniformidade, a equivalência dos benefícios, a diversidade do financiamento, o caráter democrático e descentralizado -, constituindo-se como um sistema único de Seguridade Social brasileiro, ou seja, um sistema amplo de proteção social, afirmado constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado. Cada uma dessas áreas deveria buscar formas de alcançar a universalização, o que na prática, apenas a saúde mais tem avançado em tendências universalizantes.

Podemos observar no artigo 194, o mais importante para as políticas sociais os princípios contidos: universalidade da cobertura e atenção; seletividade e distributividade na proteção dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; uniformidade e equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; ampliação das fontes de financiamento e equidade na forma de participação do mesmo; contribuições dos trabalhadores e empregadores; contribuições sobre o líquido (CSLL) e

faturamento das empresas (CONFINS) e jogos de prognósticos para solidarizar e estabilizar o sistema; gestão democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governos em órgãos colegiados.

Apesar dos avanços, foram também inscritas no texto constitucional, produto de uma correlação de forças desfavorável, orientações que sustentaram o conservadorismo no campo da política social. Exemplo disso é “a contraditória convivência entre a universalidade e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado, em que pese o dever do Estado para algumas políticas.” Somado às condições políticas e econômicas na entrada da década de 1990 que implicaram um giro conservador para o neoliberalismo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 145).

O Brasil entra na década de 1990 com uma forte ofensiva neoliberal, onde o então presidente Fernando Collor de Melo inicia sua implementação em um assíduo processo de desmonte de todas as conquistas dos trabalhadores que vinha sistematizada da década anterior. E produz um redirecionamento na forma do Estado implementar as políticas sociais, algumas medidas: a substituição das políticas sociais universais (direito de cidadania) por programas de combate à pobreza (focalização); privatização dos serviços sociais; e realização das parcerias entre público e privado e/ ou contratação de instituições filantrópicas e não governamentais, bem como a solidariedade e a ação voluntária. As políticas sociais nesse período carregam como princípios a privatização, focalização e descentralização/desconcentração. O Estado mínimo que os neoliberais defendem é mínimo para o trabalhador e máximo para o capital.

Diante desse contexto, a política neoliberal vem sendo construída historicamente de maneira avassaladora na retirada dos direitos dos trabalhadores e o resultado evidente é a retirada do Estado do enfrentamento das manifestações da “questão social”, na redução da máquina estatal, no repasse de recurso e responsabilidade para o terceiro setor e na crescente privatização do serviço público.

## **2.2. O que muda com a Constituição Federal?**

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco no campo dos direitos da cidadania. Conforme afirma em sua apresentação: a nova ordem constitucional será destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais como um dos seus valores supremos. A cidadania passa a ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º. II CRFB).

Ainda como objetivo central destaca-se a construção de uma sociedade livre, justa e

solidária; a erradicalização da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais. A Constituição destinou um capítulo para os direitos sociais e estabeleceu um sistema de proteção social por meio da seguridade social. E atribuiu à assistência que sempre ficava as margens das políticas sociais, o status de direito social.

O Contexto do processo da constituinte foi marcado por forte pressão dos movimentos organizados, com uma crescente participação de vários setores da sociedade. A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo significado para a Assistência Social ao incorporá-la na esfera da Seguridade Social. Afirmada no Art. 194: A seguridade social compreende um conjunto de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A política de Assistência Social é inscrita na Constituição pelos artigos 203 e 204:

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195,além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I–descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2012, p. 120)

De acordo com Sposati (2004, p.42), a Assistência Social, garantida na Constituição Federal de 1988 contesta o conceito de “[...] população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” tendo, portanto, como público-alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade.

A Constituição reconhece a assistência social como política pública na qual o Estado deve intervir de forma a distanciar-se do assistencialismo característico anteriormente. Aponta

a gratuidade dos serviços prestados e tem como referência aqueles que dela necessita, porém fica claro no art. 203 da Constituição Federal que a política é voltada para aqueles que não têm meios para sobreviver ou a sua família de promovê-los. Ou seja, seu caráter universalista já é limitado, pois suas políticas devem ser voltadas aos mais pobres mediante a comprovação de sua condição de hipossuficiência.

Somado a isso para Yazbek (1993, p. 50) essas políticas sempre estiveram relacionadas com a “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do nosso país. A assistência não consegue assumir o perfil de uma política no campo da reprodução social desse modo, enfoca suas intervenções nos segmentos mais pobres que não conseguem o mínimo para manter sua reprodução social. Assim a assistência social permanece com o caráter da focalização e da seletividade.

Embora teve esse reconhecimento da assistência em 1988, somente em 1993 foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, lei nº 8.742, a qual se deparou com um contexto de grandes rupturas com os princípios garantidos na Constituição pelo avanço da política neoliberal.

### **2.3. Seguridade Social no Brasil**

Na sociedade capitalista, as políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos de classe. Elas atuam diretamente nas expressões da “questão social” que está associada com a emergência da classe operária no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos trabalhistas, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do Estado. Sua origem está no marco desse enfrentamento, que foi apontada no cenário político desde a metade do século XIX, com a presença dos trabalhadores organizados e conscientes com as primeiras lutas em torno da jornada de trabalho, passando pela formação das caixas de poupança – que serão os embriões da previdência social – até a experiência do Estado de Bem Estar Social nos países do norte.

As primeiras iniciativas de benefícios que vieram a construir a seguridade social no século XX nasceram na Alemanha em 1883 através das caixas de poupança e previdência e da assistência pública obrigatória para a população pobre. O primeiro serviu como referência para o modelo bismarckiano. Considerado como um sistema de seguro social, porque suas características assemelham-se às de seguros privados, sendo o acesso ao direito condicionado a uma contribuição direta do trabalhador com o objetivo de manter a renda do trabalhador em momentos de risco social.

A assistência originalmente destinadas aos pobres tidos como incapazes de trabalhar, tornou-se o embrião do modelo Beveridgiano de seguridade social na Inglaterra, ainda durante a II Guerra Mundial. Esse modelo é financiado por meio dos impostos fiscais, sendo uma gestão pública e estatal. Caracteriza-se por ser universal, com o objetivo de combater a pobreza, e incondicionalmente é destinado a todos os cidadãos, garantindo mínimos sociais àqueles em condição de necessidades. Behring e Boschetti (2011). As políticas existentes e que constituem os sistemas de seguridade social em diversos países, apresentam as duas características, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada em um período de mobilizações e reascenso da luta de massa, com diferentes pautas a classe trabalhadora reivindicava seus direitos e experimentava pela primeira vez a conquista dos direitos sociais, produto histórico de suas lutas.

Em um país como o Brasil, com as tradições político-econômicas e socioculturais delineadas anteriormente, e que apenas a partir da Constituição de 1988 passa a perspectiva a construção de um padrão público universal de proteção social, coloca-se um quadro de grande complexidade, aridez e hostilidade, para a implementação dos direitos sociais, conforme estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal. Esta institui como direitos a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância e a assistência social. Prevalece o consenso de que a introdução da seguridade social na Carta Magna significou um dos mais importantes avanços na política social brasileira, como possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156)

Na legislação, a seguridade social é entendida como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social” (BRASIL, 2002, art. 194). Essas políticas passaram a ser organizadas com novos princípios e diretrizes, caracterizando-se por um sistema amplo de seguridade social no Brasil.

Dentre seus princípios estão a descentralização político-administrativa e a participação da comunidade na elaboração e controle das políticas sociais; a universalidade na cobertura, uniformidade do valor dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático. Assim, a seguridade social passa a garantir um conjunto de direitos que permite aos cidadãos o acesso a recursos, serviços e bens necessários para sua sobrevivência e bem-estar, na busca em reduzir e prevenir situações de risco e vulnerabilidade social, garantindo a dignidade do ser humano. Passa a ser

direito de todo cidadão e dever do Estado.

Esse modelo poderia ter redirecionado as políticas de saúde, assistência e previdência no sentido de articulá-las formando um sistema de seguridade social amplo que atendesse adequadamente toda a população - aqui vale destacar que a assistência e a previdência já nascem restritas em relação ao Welfare State, a assistência é destinada para quem dela necessitar e a previdência apresenta seu caráter contributivo. No entanto, essas conquistas de direitos encontrava-se na contramão e adverso ao contexto internacional, onde os trabalhadores estavam assistindo a retiradas dos direitos e ao desmonte do Estado. Cenário esse que passou a ser enfrentado no país a partir da década de 1990 antes mesmo da consolidação dos direitos recém conquistados. Diante da ofensiva neoliberal os princípios que nortearam a seguridade social foram submetidos à lógica do ajuste fiscal.

Contudo, estabeleceu-se um sistema de seguridade social que teoricamente, manteve o princípio de universalidade e integralidade no campo da saúde com o Sistema Único de Saúde (SUS), que passou a re-estruturar, a partir de 2004, a política de assistência social com no Sistema Único de Saúde (SUAS) e que fortaleceu a lógica do seguro no âmbito da previdência. (BOSCHETTI, 2006, p. 10).

De acordo com Boschetti (2006), esse sistema acabou por caracterizar-se como um sistema híbrido ao conjugar os direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) que manteve seu vínculo contributivo, com os direitos de caráter universais (saúde) direcionada para todos os cidadãos independentes de contribuições, e direitos seletivos (assistência) com uma política restritiva. O que restringe a efetivação de um sistema universal, redistributivo e democrático como preconizado na Constituição.

A Seguridade Social no Brasil teve por base as experiências de Bem Estar Social dos países europeus. Para Boschetti (2006), no Brasil ela se difere por mesclar dois padrões de proteção social, sendo: o modelo bismarquiano e o modelo Beveridgino já apresentado anteriormente. Assim, a previdência social seguiu os princípios no modelo bismarkiano com a lógica do seguro que estruturou e estabeleceu os critérios de acesso à previdência e à saúde desde a década de 1923 até a Constituição de 1988 – e ainda hoje -, enquanto a saúde e a assistência social foram direcionadas ao modelo Beveridgiano com uma lógica de universalização dos direitos.

Ao incorporar esses dois modelos que separam as políticas entre a lógica do seguro e da assistência, “materializou políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade

fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.” (BOSCHETTI, 2006, p. 10).

Contudo a seguridade social no Brasil não deixa de significar uma grande conquista dos trabalhadores, porém, enfrenta enormes limites estruturais na ordem capitalista. Ao ter parte da seguridade com os princípios do seguro que garante os direitos apenas para o trabalhador formal, exclui uma enorme massa de trabalhadores em condições laborais e que não estão inseridos no mercado de trabalho. Há uma justaposição entre previdência e assistência por um elemento comum que define a capacidade e possibilidade destas políticas garantirem o acesso aos direitos: o trabalho. (BOSCHETTI, 2001, p. 39).

O trabalho é o fator que garante a inclusão na previdência, permitindo o acesso àqueles que por via do trabalho, contribuíram. E as prestações de renda asseguradas pela assistência são destinadas àqueles que por alguma razão não puderam contribuir diretamente.

Essa lógica do primado do trabalho em um país como o Brasil que não teve o pleno emprego, exclui toda a população economicamente ativa e fora do mercado de trabalho ao acesso à previdência – uma vez que esses não contribuem -, e ainda, os exclui do direito a assistência, já que essa não inclui aqueles que podem trabalhar, restringindo o acesso por uma série de condicionalidades. Assim, quanto maior o índice de desemprego, de relações informais de trabalho e de reduzidas contribuições em função dos baixos salários, menor será a capacidade de inclusão dos cidadãos no sistema de seguridade social. (BOSCHETTI, 2001, p. 41). Todavia, “a assistência e previdência no âmbito da seguridade social, constituem um campo de proteção que não restringem e nem limitam a produção e reprodução do capitalismo.” (BOSCHETTI, 2006, p. 11).

Ainda de acordo com Boschetti (2006) há um desmonte da Seguridade Social que podem ser resumindo em três diferentes caminhos:

a) desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente: A autora explica que com o advento da onda neoliberal os direitos sociais passam por diversas contrarreformas, restringe-se os direitos e reforça a lógica do seguro na área da previdência social, privatiza os serviços públicos, aprofunda a focalização em segmentos cada vez mais vulneráveis na área da assistência, entre outros;

b) fragilização dos espaços de participação e controle democrático previsto na Constituição: Os Conselhos e Conferências cada vez mais são limitados com espaço autônomo e de participação popular, somado a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social, a extinção dos Conselhos Locais de previdências, etc.;

c) questão orçamental: Há um limite na diversificação dos recursos e a arrecadação

fica predominantemente sobre a folha de salários, tendo um caráter regressivo, pois não transfere renda do capital para o trabalho e são os próprios trabalhadores quem pagam a conta. (BOSCHETTI, 2006, p. 14/15).

A redução dos direitos, a restrição dos espaços democráticos e as contenções dos recursos estão diretamente ligadas à política econômica adotada no país, sobretudo após a década de 1990 até os dias de hoje. O que mostra que a Seguridade Social, assim como os demais direitos sociais, é um campo de disputa de recurso e poder, constituindo-se “uma arena permanente de conflitos” (BOSCHETTI, 2006, p. 16).

No que refere à previdência social, delimitam cada vez mais os direitos e reforçam a lógica do seguro, reduz-se o valor de benefícios e abre caminho para a privatização, para a expansão de planos privados e para os fundos de pensão, amplia-se o tempo de trabalho e a contribuição para obter a aposentadoria. Além de se ter o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária sobrando para os trabalhadores o ônus dos gastos públicos e do financiamento do estado brasileiro que tem por prioridade investir no grande capital.

No âmbito da política de saúde, não se tem assegurado os direitos garantido pela Constituição. Os princípios do SUS, como a descentralização e participação democrática, universalização e integralidade de ações, estão sendo substituídos pela precária atenção curativa cotidiana. É evidente a falta de medicamentos, de leitos, ausência de condições de trabalho, de orçamento e de capacidade de absorção das demandas, o que se nota nas longas filas de espera por uma consulta, por um exame ou mesmo uma internação.

O SUS se limita ao prever uma estrutura híbrida de gestão da saúde, baseada no funcionamento simultâneo de uma rede de atendimento pública e gratuita aos cidadãos e outra privada, que atua de maneira complementar e conforme as diretrizes do SUS. É evidente a contradição entre público e privado nessa política. Com a falta de investimento do Estado para atender as demandas de saúde da população brasileira, o setor privado vem crescendo com o apoio do próprio estado para atuar sob a forma de planos e seguros de saúde, hospitais, laboratórios e consultórios particulares. Assim, na atualidade o projeto de reforma sanitária<sup>4</sup> está em permanente disputa com o projeto privatista<sup>5</sup>. Onde ora o atual governo fortalece a proposta da Reforma Sanitária e ora prioriza o modelo privatista. (BRAVO, 2012).

No que consiste a política de assistência social, - que deveria beneficiar àqueles cujas

---

4 Movimento que ganha destaque no final da década de 1970 pela democratização da saúde, tendo como protagonista: intelectuais, profissionais da saúde, e movimentos sociais. Criticavam a dimensão restrita da saúde, e se fundamentavam na determinação social da doença para se pensar a saúde.

5 Projeto que ganhou hegemonia a partir da década de 1990, pautado na política de ajuste neoliberal que tem como objetivo a contenção de gastos com a racionalização da oferta, a focalização. (BRAVOS e MATTOS, 2011).

necessidades materiais, sociais e culturais não fossem asseguradas pelo trabalho e pelas condições de idade, deficiência, com a ofensiva do neoliberalismo se torna uma política de enfrentamento ao combate das desigualdades sociais, com programas seletivos e focalizados que não consegue responder a todas as demandas da população cada vez mais excluída do atual modelo de produção.

Compondo o escopo dessa ofensiva à seguridade social vem à centralidade da assistência social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais. Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, sejam pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro econômicas vigentes, o Estado amplia seu campo de atuação e ao mesmo tempo limita e restringe o acesso (Mota, 2008). Tendo sua abrangência restritiva, os benefícios, serviços e programas atendem a menor parte da população que necessita, focalizando os segmentos mais pobres da sociedade. O que se tem maior inclusão nos últimos períodos é o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, que vem crescendo, revelando a prioridade adotada com a transferência de renda, que representa um importante estímulo as economias locais, dando acessibilidade a bens e serviços circunscritos na compra e venda de mercadoria.

As reflexões precedentes nos mostram a importância de compreender a Seguridade Social em sua totalidade, a sua relação com a política adotada no país. A flexibilização dos direitos, a diluição dos espaços democráticos, a contenção de gastos com a política pública, estão intimamente relacionadas com a política econômica. Pensando a Seguridade Social em sua totalidade histórica, como fruto das lutas e conquista da classe trabalhadora podemos afirmá-la como um:

campo de lutas e de formação de consciências críticas em relação a desigualdade social no Brasil e de organização dos trabalhadores; é um terreno de embate que requer competência teórica, política e técnica; que exige uma rigorosa análise crítica da correlação de forças entre as classes e segmentos de classe e que força a construção de proposições que se contraponha às reações das elites políticos-econômicas do país (CFESS/CRESS, 2000. In BEHRING: 2008, p.153).

Nesse sentido a Seguridade Social continua sendo um espaço de fortes disputas de recurso e de poder, expressando as contradições e os antagonismos de classe. A defesa e ampliação dessas conquistas bem como criar formas de luta e resistência contrária às reformas neoliberais são desafios permanentes e condições para a consolidação da seguridade social pública e universal.

#### **2.4. A Lei Orgânica da Assistência Social e o Enfrentamento com o Programa da Comunidade Solidária**

A opção neoliberal por programas seletivos e focalizados e o avanço do ideário da sociedade solidária foram os entraves para a consolidação da assistência social como direito nos primeiros anos de 1990.

O Programa Comunidade Solidária (PCS) passou a ser o instrumento principal do governo Fernando Henrique Cardoso, no combate a pobreza com programas assistencialista e focada nos mais pobres. Paralelo a essa ofensiva de redução dos direitos, a luta pela implementação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que reconhece a assistência como direito assegurado pelo Estado, caracterizando-se pelo fim da cultura clientelista e tutelar. No entanto, com o projeto societário em curso no Brasil desde o início da década de 1990, o PCS ganha centralidade na política do governo, tornando-se incompatível com o avanço e concretização da LOAS.

#### **2.4.1. A lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi considerada um salto para a concepção de assistência como uma política de Seguridade Social. A assistência passa a ser “realizada de forma integrada com outras políticas a fim de enfrentar a pobreza e garantir os mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais” (artigo 2º, parágrafo único).

O direito a Assistência Social inscrita na Constituição de 1988, e em conjunto com a Saúde e à Previdência Social deveriam dar formas a um sistema de seguridade social destinado a garantir a proteção social para todos os brasileiros. No entanto, não se pode afirmar que o país tenha constituído esse sistema, pois cada um desses direitos teve suas leis orgânicas discutidas separadamente e aprovadas em anos diferentes enfrentando um contexto de desmonte dos direitos sociais a partir da década de 1990.

A discussão e aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) se deram a partir de um intenso processo de debate e negociações com vários atores políticos configurando um campo de forças que conseguiu formular esse instrumento legal capaz de propor o rompimento das práticas descontínuas e clientelistas da assistência ao longo de sua história.

Com a LOAS a assistência social sai do campo do assistencialismo, das práticas filantrópicas e da benemerência para o campo da universalização do direito tendo o Estado a frente do enfrentamento às mazelas sociais. A inclusão da assistência social no âmbito da

Seguridade Social traz para essa política uma visibilidade no campo da proteção social não contributiva sendo articulada com outras políticas buscando a garantia de direitos e condições dignas de vida para a população.

O primeiro projeto de lei orgânica na área da assistência aprovado no legislativo em 1990 foi vetada pelo então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992). Em suas justificativas alegava a argumentação de que a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável. E só foi aprovada em 1993 no governo de Itamar Franco, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal.

A localização da assistência social na Seguridade Social implicava a garantia de coberturas, isto é, de prestações de serviços que permitem aos cidadãos não segurados pelo regime previdenciário o recebimento de mínimos sociais com vistas a suprir suas necessidades básicas. No artigo 1º da LOAS afirma:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993)

No capítulo II “Dos princípios e das diretrizes”, a LOAS reafirmou o caráter público e estatal da Assistência Social declarando no artigo 4º:

- I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

No que diz respeito às diretrizes foi reforçada a disposição constitucional de descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com comando único das ações de cada esfera de governo e a primazia da responsabilidade do Estado em sua condução. Igualmente foi reforçada a participação da população por meio de organizações representativas. No artigo 3º aponta que “as entidades e organizações de assistência social são aquelas sem fins lucrativos, que isoladas ou cumulativamente, prestam

atendimento [...] bem como aquelas que atuam na defesa e garantia de direitos.

No capítulo III, “Da organização e da gestão”, ficou estabelecido que as ações na área de assistência social são organizadas em sistemas descentralizados e participativos. Posteriormente através Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o qual foi constituído apenas em 2003 na IV Conferência Nacional de Assistência Social.

A Lei Orgânica também apresenta mudanças estruturais e conceituais e estabelece novos projetos e programas para o enfrentamento da pobreza composto por diversos atores. Como inscrito no artigo 11º: As ações das três esferas de governo na área de Assistência Social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Essas esferas do governo passam a fazer a gestão da assistência social. A descentralização permite o repasse de recurso a partir das necessidades particulares de cada município e a esses cabem planejar e executar as ações.

Logo, com a LOAS o Conselho Nacional de Serviços Sociais (CNSS) foi extinto o que permitiu a criação dos aparelhos de participação social, dos conselhos e conferências nos níveis municipal, estadual e nacional de assistência social. Os conselhos têm como principais atribuições a fiscalização da execução da política e seu financiamento, aprovação do plano anual e do orçamento. As conferências de assistência social têm o papel de avaliar a política, definir diretrizes e verificar os avanços obtidos. (BRASIL, Lei 8.742, art.17).

A diretriz da participação popular permite a participação dos usuários na gestão das políticas sociais. A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação, o estabelecimento de prioridades de atuação a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros, sendo 9 (nove) representantes do governo e 9 (nove) representantes da sociedade civil, entre usuários, organizações de usuários, das entidades, das organizações da assistência e trabalhadores do setor como aponta no artº 17).

A LOAS possibilitou um melhor detalhamento sobre o Benefício de Prestação Continuada BPC), que antes era um inciso de um artigo na Constituição agora com a Lei Orgânica ganha espaço e consiste na:

na garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a

própria manutenção e nem tê-la provida por sua família, tendo como limite máximo de renda mensal per capita familiar  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (BRASIL,1993, art.20).

A condicionalidade da idade ainda vive uma tensão com o Estatuto do Idoso (lei Nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003.) que configura idosa a pessoa com 60 (sessenta) anos. A redação da Lei 8.742/93 trazia em seu bojo que a idade mínima para o idoso receber o benefício era de 70 (setenta) anos, o que foi mudado posteriormente pela Lei 9.720/98, que modificou para 65 (sessenta e cinco) anos.

A LOAS estabeleceu que a política de assistência fosse materializada por meios de benefícios, serviços, programas e projetos de assistência. Os benefícios se dividiam entre prestação continuada e os eventuais, sendo estes entendidos como aqueles que “visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo. (art. 22º). Sua concessão seria regulada pelos conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal a partir de regulamentos e critérios definido pelo Conselho Nacional Assistência Social.

Os serviços seriam entendidos como atividades que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas com prioridade para as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (artº 23).

Os programas compreendiam as ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e serviços assistenciais, sendo definidos pelos respectivos conselhos, com prioridade para a inserção profissional e social. (artº 24º).

Os projetos são entendidos como os projetos de enfrentamento a pobreza compreendia investimento econômico e social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeiramente e teoricamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidades produtivas e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (artº 25).

Do financiamento a assistência tem duas unidades orçamentárias: Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Os benefícios, serviços e programas assistenciais apresentados na lei orgânica tem seu financiamento dos recursos do FNAS.No art. 28:

O financiamento dos benefícios serviços, programas e projetos estabelecidos nesta Lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da

Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. (BRASIL,1993)

As práticas políticas inspiradas no neoliberalismo foram amplamente disseminadas na sociedade. Em 2003 a LOAS completava 10 anos e ainda não havia se constituído em uma política de seguridade social. A assistência social ainda eram descontínuas, fragmentadas e focalizadas. E apontava uma série de limites para expansão da universalidade da assistência para a população.

Analisando os artigos exposto acima podemos identificar alguns limites no que diz respeito a concepção da LOAS dentre eles podemos destacar: O artigo primeiro que apresenta de forma genérica os conceitos de “mínimos sociais” e as necessidades básicas, os quais uma brecha para várias interpretações de que seriam esses mínimos e essas necessidades a serem atendidas; A Lei também estabelece a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”, ao estabelecer que um indivíduo desprovido é aquele cuja a renda mensal não ultrapasse  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo com atendimentos focalizados e emergenciais excluiu-se uma grande parcela da população que não tem suas necessidades supridas; A política trata da “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais”, porém esse princípio ainda encontra limites com as condicionalidades; A primazia do Estado vai se diluindo ao afirmar que o alvo do benefício são as pessoas incapazes de trabalhar para garantir seu sustento e de ter essa provida pela sua família. Mas ao mesmo tempo fica a cargo da família e da sociedade civil o papel de garantir os proventos do indivíduo; Ainda há forte relação da assistência com o trabalho. Essa política ainda tem como objetivo a integração ao mercado de trabalho como porta saída, já que o trabalho é visto como a principal fonte para a manutenção dos indivíduos, por outro lado.

Com o avanço do neoliberalismo no país os princípios constitucionais reafirmado pela Loas foram desconsiderados profundamente: a universalização dos direitos, a uniformidade e equivalência dos direitos, a diversidade de financiamento no sentido de transferir recurso do capital para o trabalho e a gestão democrática e descentralizada. Todos esses princípios foram sendo de forma gradual e crescente diluídos em sucessivas medidas e contrarreformas. A política de assistência não conseguiu superar a histórica focalização nos grupos mais vulneráveis. Sua abrangência é restritiva e não atinge toda a população que necessita. A consolidação da LOAS após sua promulgação não se concretizou devido as tensões e influência da ofensiva neoliberal principalmente no reordenamento do papel do Estado no

social.

#### **2.4.2. O Programa Comunidade Solidária**

O Estado brasileiro a partir dos anos 1990 sofreu com uma forte reestruturação produtiva, a contrarreforma do Estado e a ideologia neoliberal com a finalidade de atender as demandas vinculadas ao capital financeiro. A política adotada nesse período é marcada por privatizações, pela estabilidade da moeda – plano real, pela retração do Estado Social, processos esses que tiveram início no governo de Collor e aprofundou-se no governo de Fernando Henrique Cardoso. A classe trabalhadora vivenciou perdas significativas de seus direitos recém conquistados, entre as várias consequências, destaca-se o corte nos gastos sociais e o sucateamento das políticas sociais. Para Netto,

O projeto de FHC reduz o protagonismo do Estado a uma espécie de pronto-socorro social, donde um enfrentamento à questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu caráter intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente emergencial – o modelo dessa política é paradigmaticamente oferecido pelo Programa Comunidade Solidária. (NETTO, 1999, p. 88).

O ex presidente FHC colocou a contrarreforma do Estado como uma ação principal para a retomada do crescimento econômico e melhoria do quadro social do país depois da década de 1980 – a década perdida. Afirma que o mercado é o meio mais eficiente para prover aos indivíduos as suas condições sociais de existência, - atravessado por uma lógica neoliberal. Como vemos no documento aprovado em seu governo: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí, a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de publicização. (PLANO DIRETOR, 1995, p. 12)

É diante desse contexto de desmonte dos direitos sociais e uma contrarreforma do Estado que a LOAS não conseguiu avançar dando lugar para o Programa Comunidade Solidária.

O Programa Comunidade Solidária (PCS) foi instituído pela medida Provisória (nº 813) no primeiro dia de mandato de Fernando Henrique Cardoso. No mesmo dia empreendeu outra ação que afetou a política de assistência: a extinção da LBA, contudo sua extinção já estavam certa por ser considerada uma instituição clientelista e dada a clara utilização de seus serviços como moedas de troca por votos. Também extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), além de retirar ministérios de programas sociais, subordinando-os à figura da primeira-dama e deixando um vazio na assistência social, justificando-se pelo combate ao assistencialismo e a corrupção, abrindo caminho para a Comunidade Solidária.

O Programa tinha por objetivo coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades básicas e em especial o combate à fome e à pobreza. Essa coordenação se dava na articulação de parcerias no interior da sociedade civil para o desenvolvimento de ações nos municípios com maior concentração da pobreza.

O programa Comunidade Solidária constituiu-se como a principal estratégia de combate a pobreza do governo FHC em seus dois mandatos. Privilegiou a articulação entre governo e sociedade com forte ênfase no tema do solidarismo. Na perspectiva do programa, o enfrentamento à pobreza não era uma responsabilidade do Estado, mas da sociedade. Ao governo competia articular e gerenciar as ações que se efetivavam na sociedade. Esse programa desenvolveu-se

tendo por base um agenda neoliberal, cujos princípios norteadores pautaram-se: na fragmentação da ação da assistência; na focalização; na descaracterização da assistência social enquanto direito social; na subserviência à economia neoliberal; na retirada do Estado do enfrentamento da questão social e no estímulo ao crescimento do “terceiro setor”. (SIQUEIRA, 2011, p. 82).

O PCS não tinha vinculação com a política de Assistência Social e se distanciava da LOAS pelo forte processo de retrocesso imposto pela nova ordem capitalista. As políticas e determinações implantadas por FHC foram de encontro as proposições da LOAS por suas políticas de descontinuidade e ineficiência no trato da “questão social”.

O Programa Comunidade Solidária, tinha como principal objetivo combater a pobreza, inspirado no princípio da solidariedade, propondo uma intervenção compensatória, residual e focalizada na transferência de uma renda mínima a partir de recursos oriundos de doações e não do orçamento público. A pobreza passou a ser enfrentada também no campo do empreendedorismo, incentivando os trabalhadores a investirem em seus próprios negócios

expandindo o mercado de trabalho informal sem direitos trabalhistas assegurados e com os programas de geração de renda que pouco atingiram a situação da pobreza dos trabalhadores desempregados.

Desse modo, o PCS era uma proposta que contrapunha os princípios da LOAS que defendia a qualidade, a universalidade e a responsabilidade do Estado.

O PCS marca o retorno das práticas assistencialistas e patrimoniais, cujas ações sociais assumem características focalizadas e seletivas. A indefinição de recursos, a dependência de muitos ministérios, a alocação em diferentes programas sociais, repassando a responsabilidade do Estado para a sociedade. O principal Programa de Política de Assistência Social do Governo FHC ganha status de caridade organizada pela primeira dama. (SIQUEIRA, 2011, p. 82).

### **2.4.3. A LOAS e o PCS**

Para analisar a política social de forma crítica do período FHC faz-se necessário articular os programas sociais da LOAS e do PCS. Segundo Siqueira (2011) existem alguns equívocos ao analisar tais questões: o de apontar os dois projetos como ineficientes diante da pobreza de caráter descontínuo e desarticulado da Política de Assistência; ao entender que os limites das políticas sociais do governo FHC foram a ausência de um projeto global para o enfrentamento da pobreza no país; e ao apresentar que os dois projetos tiveram seus objetivos fracassados. Para tal discussão vale apontar e esclarecer as diferenças existentes em ambos os projetos.

No governo de Fernando Henrique Cardoso é apresentado um novo programa que não condizia com os princípios defendidos pelas LOAS. Nas apresentações do PCS apontava para uma estratégia de resolver a descontinuidade, o clientelismo, a pulverização dos recursos e a fragmentação de ações. Mas contraditoriamente esse programa resultou mais tarde em várias ações como o bolsa gás, bolsa alimentação, bolsa escola, etc. que foram sendo instalados pelos diversos Ministérios na gestão de FHC. (SPOSATI, 2003, p. 16).

É interessante apontar que a LOAS é uma lei que regulamenta a política de assistência social a partir da Constituição, o que se diferencia do PCS por ser um programa pontual de governo. A concepção de assistência social da LOAS está relacionada com o direito dos cidadãos e dever do Estado em responder as necessidades de forma sistemática, enquanto o PCS busca desresponsabilizar o Estado no trato com a “questão social”, desmontando as instituições já existentes e passando a responsabilidade dos serviços públicos para o terceiro setor. Assim, substituem-se os direitos preconizados pela Constituição ao regresso da caridade

e da filantropia.

A LOAS reafirma a ampliação dos direitos sociais, aponta para a universalização dos mínimos sociais, determina o comando único para a política de assistência social e privilegia o sistema descentralizado e participativo. Já o PCS desconsidera os princípios universais que mobilizam a luta pela universalização da Seguridade Social, como possibilidade de estender a setores excluídos o acesso a benefícios, serviços e programas de assistência social.

O PCS foi implementado deixando de lado o que já se tinha construído no âmbito da assistência de forma agressiva e rápida, diluindo os princípios fundamentais da LOAS que nunca foi implantada em seus fundamentos, nem de forma tímida, pois já nasceu nos embalos do neoliberalismo.

O Programa Comunidade Solidária foi o principal programa de política de assistência do governo do Fernando Henrique Cardoso articulado a um projeto neoliberal de redução do papel do Estado na área social, de modo que não teve articulação com a seguridade social, ou seja, sempre ficou afastado da Assistência.

O problema do PCS é que ele tem a base do seu projeto no enfrentamento à pobreza de modo focalizado, clientelista e não se preocupou com a abrangência territorial, um projeto global de enfrentamento a pobreza não estava em pauta. Sua ação teve por base o solidarismo favorecendo o crescimento do terceiro setor, da responsabilidade individual e do voluntarismo.

Por fim, com o Estado assumindo as políticas neoliberais, as políticas sociais universais não terão espaço nesse modelo econômico. Para Siqueira (2007) o PCS cumpriu com seus objetivos dentro do marco do neoliberalismo com a desresponsabilização do Estado frente a política pública; com a focalização das ações; com a despolitização da sociedade civil; e a eliminação das políticas das suas condições de direito. E a LOAS não passou por um suposto fracasso, pois ela nem mesmo conseguiu ser implementada diante da ofensiva neoliberal que se aprofundou no país a partir dos anos de 1990.

### **SEÇÃO III. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SÉCULO XXI**

Os últimos anos do século XX e início do século XXI têm sido marcados por profundas mudanças no âmbito das políticas sociais. As transformações societárias nos seus aspectos econômicos e sociais e a crescente concentração do capital financeiro trouxeram como consequência o aumento da pobreza e a exclusão de um enorme contingente da população cada vez mais pauperizados. Nesse cenário, crescem as demandas por ações estatais voltadas para a proteção social dos que se encontram fora do mercado de trabalho ou vivendo a precarização e flexibilização das relações trabalhistas. Nesse contexto a assistência social passa a ter uma centralidade na política social. A saúde, a previdência, e outras políticas sociais sofrem um processo de desmonte e mercantilização dos serviços públicos. Nessa seção trataremos da política de assistência social incorporada pela agenda neoliberal, o programa Bolsa Família, a Política Nacional de Assistência Social e um panorama da desigualdade e da pobreza, insuprímível na ordem do capital.

### **3.1. Assistência Social no contexto neoliberal**

Com o amadurecimento do capitalismo, os países ditos “periféricos” passaram por um processo de brutal dependência, sendo o atraso ou subdesenvolvimento uma condição funcional e fundamental do avanço e desenvolvimento dos países de capitalismo avançado. Tem-se, assim, um movimento desigual e combinado, associando as técnicas mais modernas de produção às relações econômicas e sociais extremamente arcaicas, convertendo-se em uma economia dependente e explorada.

Essa dependência implicou em uma maior influência sobre as decisões políticas e econômicas tomadas nos países dependentes. Na maior parte dos casos, estes países se encontravam em aliança e subordinados às classes dominantes dos países de capitalismo desenvolvido, e aos representantes do capital financeiro. Essa subordinação foi e é fundamental para dar respostas às demandas do capital e levar adiante tal dominação, reproduzindo as suas condições de dependência e potencializando a multiplicidade das expressões da “questão social”, com maior exploração da força de trabalho, e um agravamento das desigualdades sociais etc.

A inserção dos países “atrasados” no sistema mundial fez países como o Brasil se submeterem à divisão internacional do trabalho – espaços nacionais especializados em determinados tipos de produção sob o comando do capital – os restringindo a meros exportadores de matéria-prima, no caso brasileiro exportador de *commodities*, com a superexploração da força de trabalho, acirrando ainda mais as desigualdades sociais com a

apropriação privada de toda riqueza produzida.

A estratégia de exportação de capitais, para reverter à queda tendencial da taxa de lucro, potencializou a industrialização e o desenvolvimento de países com capitalismo menos desenvolvido e o seu ingresso no sistema mundial de produção, ao mesmo tempo em que tais países renunciaram na prática a sua soberania e se viram subordinados à ordem do capital.

Esse progresso impôs uma condição de exploração e dependência ditadas pelas regras do capital mundial sob a tutela de seus organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Diante disto a produção e reprodução das refrações da “questão social” se apresentam de forma mais intensificada nesses países dependentes e subordinados, com uma superexploração da classe trabalhadora como contrapartida, utilizando-se desde as mais novas e sofisticadas técnicas de produção à exploração do trabalho infantil, feminino, com mão de obra escrava e semi escrava.

Nesse processo de mundialização do capital, o Estado passa por um ajuste estrutural, alterando sua forma de intervenção, orientado pelo neoliberalismo, a fim de garantir novos meios de atrair os investimentos estrangeiros, e assegurar as condições de produção e reprodução da ordem burguesa. Em 1989, os organismos internacionais como o FMI, a OMC e o BIRD se reuniram em Washington para avaliar reformas econômicas para superar a crise. E criaram uma série de medidas resumidas no chamado Consenso de Washington. As recomendações deveriam ser implementadas como condição para cooperação financeira externa. Soares (2001).

O neoliberalismo rege-se pela soberania do mercado, no qual, na América Latina, sua execução dar-se-á com base em: disciplina fiscal, estabilidade monetária, redução de gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, alteração das taxas de câmbio, investimento direto estrangeiro, privatizações e desregulamentação do Estado.

Com o intuito de manter a propriedade privada dos meios fundamentais de produção e garantir a máxima extração de mais-valia para os grandes monopólios, o Estado toma uma série de medidas sob as orientações dos organismos internacionais como: desregulamentação e precarização das relações de trabalho, redução de salários, flexibilização das leis trabalhistas; medidas coercitivas em resposta às lutas de massas das organizações contra hegemônicas que ameacem a ordem social; privatizações e desnacionalização das empresas públicas; redução de gastos públicos, etc. Medidas estas, para dar resposta às exigências dos ditames da ordem mundial, assegurando as condições necessárias para a acumulação e a valorização do capital.

Esse contexto impediu o avanço das políticas sociais após a promulgação da

Constituição Federal que poderia ter redirecionado as políticas de saúde, assistência e previdência no sentido de articulá-las formando um sistema de seguridade social amplo que atendesse adequadamente toda a população. No entanto, toda essa conquista de direitos encontrava-se na contramão e adverso ao contexto internacional, onde os trabalhadores estavam assistindo a retiradas dos direitos e ao desmonte do Estado. Cenário esse que passou a ser enfrentado no país antes mesmo da consolidação dos direitos recém-conquistados.

A partir da década de 1990 o país foi marcado pelo predomínio da ideologia neoliberal, da reestruturação produtiva e da contrarreforma do Estado, somado a isso o colapso do bloco soviético, um cenário claramente desfavorável à efetivação das mudanças propostas na Constituição. Apesar de reconhecer as conquistas da Constituição no campo da seguridade social, é impossível deixar de sinalizar seus limites estruturais na ordem capitalista.

Embora, o sistema de seguridade social manteve o princípio da universalidade e integralidade no âmbito da saúde com o Sistema Único de Saúde, e a política de assistência social, com base no Sistema Único de Assistência Social, se depara na prática com os limites para a sua efetivação. Nesse contexto neoliberal:

os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, são abolidos no ideário neoliberal. As estratégias para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são o corte nos gastos sociais, eliminando programas e reduzindo benefícios; a focalização do gasto, ou seja, sua canalização para os chamados grupos indigentes, os quais devem, “comprovar” sua pobreza; a privatização da produção de serviços; e a descentralização dos serviços públicos no “nível local”. (SOARES, 2001, p. 44)

Na realidade o que poderia ter se tornado uma conquista avançada de seguridade social, de caráter universal, redistributiva, pública, com direitos amplos fundados na cidadania, se transformou em um meio de mercantilização e privatização das políticas de proteção social, e os programas focalizados e seletivos passaram a substituir de forma gradual as políticas sociais de acesso universal.

Com a contrarreforma do Estado os princípios constitucionais não foram mais pautados, não se tem a universalidade dos direitos, tampouco a diversidade de financiamento no sentido de transferir recursos do capital para o trabalho. Nessa lógica o que se pauta permanentemente são os princípios de seletividade e distributividade. O orçamento público que garante a realização da ação planejada do Estado mostra as prioridades das políticas

públicas priorizadas em cada governo. Na medida em que o Estado é comandado pelos interesses do capital não é preciso muito esforço para verificar que a destinação dos fundos públicos atende prioritariamente a tais interesses, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal, não assegurando a efetiva redistribuição da riqueza e o acesso da classe trabalhadora aos direitos sociais. E quem paga a conta são os trabalhadores.

Diante deste contexto de desmonte dos direitos inscritos na Carta Magna, podemos destacar a previdência social, que com a política econômica adotada restringem direitos e reforçam a lógica do seguro, reduz-se o valor de benefícios e abre caminho para a privatização, para a expansão de planos privados e para os fundos de pensão, amplia-se o tempo de trabalho e a contribuição para obter a aposentadoria. Além de se ter o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária sobrando para os trabalhadores o ônus dos gastos públicos e do financiamento do estado brasileiro que tem por prioridade investir no grande capital.

No âmbito da política de saúde, não se tem assegurado os direitos garantido pela Constituição. Os princípios do SUS, como a descentralização e participação democrática, universalização e integralidade de ações, estão sendo substituídos pela precária atenção curativa cotidiana. É evidente a falta de medicamentos, ausência de condições de trabalho, de orçamento e de capacidade de absorção das demandas, o que se nota nas longas filas de espera por uma consulta, por um exame ou mesmo uma internação. E ainda na atualidade o projeto de reforma sanitária que está em permanente disputa com o projeto privatista. Onde ora o atual governo fortalece a proposta da Reforma Sanitária e ora prioriza o modelo privatista. (BRAVO, 2012).

A política de assistência social, - que deveria beneficiar àqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não fossem asseguradas pelo trabalho e pelas condições de idade, deficiência, com a ofensiva do neoliberalismo se torna uma política de enfrentamento ao combate das desigualdades sociais, com programas seletivos e focalizados que não consegue responder a todas as demandas da população cada vez mais excluída do atual modelo de produção.

Compondo o escopo dessa ofensiva à seguridade social vem à centralidade da assistência social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais. Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, sejam pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado amplia seu campo de atuação e ao mesmo tempo limita restringe o acesso (MOTA, 2008), tendo sua abrangências restritivas e os benefícios, serviços e programas atendem a menor parte da população que necessita,

focalizando os segmentos mais pobres da sociedade.

É importante entender que a pobreza e umas das manifestações da questão social, na qual vem sendo resumida como sinônimo da questão social. Trata-se das expressões da contradição capital e trabalho e tem sido parte constitutiva do Brasil desde sua formação acompanhada por fortes traços coloniais e autoritários. As manifestações da questão social, dentre elas a pobreza e inerente à lógica do modelo de produção capitalista.

Com o advento das transformações societárias desde a década de 1970 e com a forte ofensiva contra o trabalho, a pobreza mundial cresceu de forma alarmante sobretudo a partir dos anos 1990 o que fez com que organismos internacionais a colocassem em pauta. Esses organismos como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas face ao panorama global da pobreza e da desigualdade fixaram um plano de metas conhecido como os Objetivos do Milênio. Dentre as metas destacamos: Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema (menos de 1 dólar por dia); assegurar a educação primária e universal; eliminar a desigualdade por gênero na educação primária e secundária; assegurar o acesso universal a serviços de saúde reprodutiva, entre outras. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 6).

Em face desse cenário, o governo brasileiro busca estratégias no que tange ao fortalecimento de programas de transferências de renda no papel de combate a extrema pobreza. No entanto, segundo alguns dados pesquisados o combate a pobreza e as desigualdades sociais está longe de ser alcançado no país com o modelo econômico vigente.

Os dados da pobreza apresentados pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013 produzido pelo IBGE afirma que a taxa de pobreza extrema caiu de 7,58% da população para 3,63% entre 2004 a 2012, e em 2013 volta a subir para 4,03%. Já os dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) mostram que o número de brasileiros que vivem na linha da pobreza continua diminuindo de 18,65% em 2012 para 18% em 2013 e eram 36,4 em 2005.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2014), o Brasil reduziu a extrema pobreza em 63% em 10 anos (2004-2014). O PNAD (2014) em sua nota técnica nos mostra uma redução na taxa da pobreza extrema em relação ao ano de 2013, sob todas as linhas de corte usualmente utilizadas. Pela linha de R\$ 77,00, observou-se 2,48% da população em extrema pobreza, um índice 63% menor que em 2004.

Entre 2013 e 2014 a taxa da extrema pobreza caiu 29,8%. Essa queda direciona sobre tudo o investimento no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada.

Também apresenta a redução da desigualdade de renda per capita pela PNAD, expressa no índice de Gini de 0,515 (redução de 9,7% desde 2004) e com um crescente aumento de renda domiciliar per capita de R\$549,83 em 2004 para R\$ 861,23 em 2014. Por outro lado cresce a taxa de informalidade (39,93% em 2014) e o desemprego (6,9% em 2014).

Na pesquisa anual do IBGE de 2014, também aponta para os avanços em diversas áreas, como escolaridade e infraestrutura nos domicílios e mostra que a renda média continuou subindo no país. De 2012 para 2013, o rendimento teve aumento real de 5,7%, passando para R\$ 1.681 por trabalhador. Porém, a renda média aumentou mais no topo da pirâmide (6,4%) do que na base (3,5%), não contribuindo para diminuir a desigualdade. O contingente de 1% dos brasileiros mais ricos ainda ganham quase cem vezes mais que os 10% mais pobres.

É importante destacarmos que os dados supracitados não consideram a acumulação de riqueza. A diminuição da pobreza camufla a crescente desigualdade social no país. No contexto de ajuste econômico a prioridade dos mais pobres entre os pobres passa a ser a prioridade do atendimento, centralizando o combate à pobreza em detrimento das políticas universais. Assim, podemos observar uma pequena redução na extrema pobreza, no entanto não melhora a qualidade de vida da população, não incide na desigualdade social, e, no entanto, não altera a lógica da acumulação capitalista.

### **3.2. O Programa Bolsa Família (PBF)**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pelo governo Lula, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente, transformada em lei (a lei nº 10.836). O Decreto nº 5.209, esclarece que a finalidade do programa é unificar os procedimentos administrativos e a execução de ações de transferência de renda já existentes, em um cadastramento único do governo federal (BRASIL, 2004).

O PBF é um programa de transferência direta de renda, direcionado a famílias com renda per capita de até R\$85,00, que se encontra em situação de pobreza ou extrema pobreza. De acordo com o MDS (2015), famílias em situação de pobreza extrema são aquelas com renda per capita entre R\$00,00 a R\$85,00; já as famílias em situação de pobreza são as que possuem renda per capita entre R\$85,01 a R\$170,00.

O programa compreende três eixos principais: o *complemento de renda*, através da transferência de recursos mensais às famílias; o *acesso aos direitos*, onde as famílias devem cumprir algumas condicionalidades, que têm por objetivo reforçar o acesso a educação, à

saúde e à assistência social; e a *articulação com outras ações* que articula várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias.

De acordo com o artigo 4º do decreto 5.209, os objetivos do Programa Bolsa Família são: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações do Poder Público. (BRASIL, 2004).

A partir do cadastramento das famílias no Cadastro Único ficam registrados os integrantes da família, suas idades e renda. Os dados são a base para a concessão e também para o cálculo dos benefícios devidos às famílias, cuja gestão é feita por meio do Sistema do Benefício do Cidadão (Sibec). O pagamento do Bolsa Família é feito preferencialmente à mulher conforme o artigo 2º na lei nº 10.835.

O valor que a família recebe por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária, como explicitado no artigo 19: benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobre; benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou pobreza extrema e que tenham em sua composição, gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos, ou adolescentes até 15; e o benefício variável vinculado ao adolescente entre 16 e 17 anos. (Brasil, 2004).

As condicionalidades para a participação do Programa Bolsa Família é previsto do artigo 27 e de acordo com o texto deveria garantir a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social. Segundo a lei nº 10.836, a continuidade do acesso à transferência de renda “dependerá do cumprimento, no que couber, dessas condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular das crianças em idade escolar, dentre outras condicionalidades.

No governo Lula, de fato houve uma ampliação das políticas, ainda que compensatórias, apresentaram uma diminuição da extrema pobreza no país. O Programa Bolsa Família se tornou uma das mais importantes ações da política de assistência social do Governo Lula. O fortalecimento dos programas e benefícios de transferência de renda, no caso do BPC e do PBF, marcaram a orientação do Governo, sobretudo pelo esvaziamento e

pouco investimento no SUAS e nos programas socioeducativos. (SIQUEIRA, 2007, p. 188).

Segundo Behring,

a assistência Social tem sido a política em que houve o maior crescimento da alocação de recursos especialmente relacionados à transferência de renda: O PBF e o BPC. [...] observa-se, porém, o baixo investimento exatamente naquela que é a maior inovação nesse campo: a construção do SUAS. Ou seja, não há recursos suficientes para o campo de ampliação dos serviços. (BEHRING, 2011, p. 89).

Os gastos sociais em outras políticas como saúde, educação, habitação e saneamento que possuem maior impacto estrutural no combate a desigualdade e à pobreza perderam ao longo dos anos do governo Lula a prioridade de investimento em detrimento ao crescimento dos programas de transferência de renda que apenas minimizam a pobreza. De acordo com Druck e Figueiras (2007) os recursos gastos com esse programa saíram de R\$3,3 bilhões em 2003, para R\$6,4 bilhões em 2005 (crescimento de 94%) e para mais de R\$8 bilhões em 2007.

O PBF em sua proposição deveria garantir a segurança alimentar, o acesso à saúde, a erradicação do trabalho infantil, a evasão escolar. Contudo, o que se tem notado é a transferência de renda para as famílias abaixo da linha da pobreza e sob a imposição de inúmeras condicionalidades.

Para Siqueira (2007) essas ações até alteram os índices estatísticos, como no caso da educação e da saúde, vemos uma resolução aparente ao tratar do trabalho infantil e colocar como resolução a frequência escolar, ou vemos a promoção da saúde resumida ao controle do cartão de vacinação, em termos de número até apresentam melhorias no quadro social. No entanto, escamoteiam questões como à qualidade do ensino, a condição de tratamento na área da saúde, falta de saneamento básico, a concentração de renda, etc. A transferência de renda não resolve, sozinha, a questão social, apenas responde às emergências da extrema pobreza.

O caráter universal da política pública passa a ser focalizada nos mais pobres e não mais a quem dela demandar. Os critérios são pautados na linha da pobreza e da indigência comprometendo o direito à assistência social. O princípio da seletividade, que garante o direito a todos que dela necessitar, no contexto neoliberal tem seu sentido distorcido, e o critério passa a ser os mais necessitados, o que confirma o sucateamento dos direitos sociais. Assim, Siqueira (2007) afirma que o PBF representa uma regressão história em contraste com os avanços da CF 88 e da LOAS, fundamentalmente por seu caráter não universal. Não se propõe a superação da pobreza deixando as causas inalteradas, ou seja, matem-se a concentração da riqueza e mediam os conflitos de classe com medidas assistencialistas.

Outro aspecto se apresenta no PFB é o seu caráter conservador. Siqueira (2007) aponta os elementos como à centralidade na família, a atribuição à educação como elemento

exclusivo ou mais importante para a ascensão social e a solução dos problemas sociais, (como o desemprego, por exemplo), a ideia de uma participação despolitizada da comunidade para a solução dos problemas locais.

De acordo com Siqueira (2007) o PBF apresenta elementos de rupturas e continuidades em relação ao modelo adotado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, embora haja uma permanência da concepção neoliberal nas políticas econômicas e sociais até os dias atuais. Assim, de forma sucinta apresentaremos os elementos de rupturas:

- Um quadro de gestores diferenciados no comando da política de assistência social em relação ao governo anterior, em relação a orientação teórica e política, o perfil ideológico e a trajetória biográfica;
- A unificação dos pequenos programas e bolsa em um único programa;
- A abrangência ou a cobertura do PBF é indiscutível, em 2006, 11,1 milhões de famílias foram atendidas pelo programa;
- A presença de uma tendência à reestatização da intervenção pública nas questões da pobreza uma presença estatal com muitos limites;
- A divulgação dos gastos e da distribuição do PBF por diferentes meios de comunicação;
- As condicionalidades, com todos os limites, de fato, alterou o índice de vacinação e ampliou o número de matrículas e frequência escolar;
- O cadastro único como possibilidade de registro e utilização dos dados para atender as famílias cadastradas com outros serviços que não o PBF. Embora, limitou-se em contrair uma dívida externa, em controlar os mais pobres e estigmatizar a obrigatoriedade de comprovação da pobreza.
- O PBF contribuiu com o desenvolvimento econômico local e dos municípios, aumentando o poder de compra dos beneficiários (SIQUEIRA, 2007, p. 237-240).

Embora o PBF apresente esses aspectos de rupturas e diferenças em relação aos programas anteriores como o PSC de FHC, é explícita a continuidade da política econômica neoliberal nos anos do governo Lula e em consequência a subordinação da política social ao receituário neoliberal. Destacaremos alguns aspectos apresentados por Siqueira:

- O Condicionamento do financiamento estatal ao capital privado, com primazia do capital financeiro através do superávit primário. As ações estatais priorizam o interesse do capital financeiro, repassa recurso da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, mostra total desinteresse com a reprodução da força de trabalho, precariza as políticas sociais e os serviços públicos, flexibiliza e sucateia as condições de trabalho, etc;
- A des-universalização da Política de Assistência Social, que apesar da abrangência, há critérios de focalização na extrema pobreza e são realizadas com caráter de emergência e esvaziadas;
- A focalização nos mais pobres, o clientelismo político e a precarização dos

serviços prestados, o que nega o direito universal, gratuito e de qualidade já conquistado;

- O investimento e o financiamento de políticas sociais pelo Estado não altera, em absoluto, o lucro capitalista;
- Políticas sociais com direta relação com os interesses econômicos, com ideais que reatualizam a caridade, a refilantropia, a solidariedade e a atuação mínima do Estado. (SIQUEIRA, 2007, 243-248)

O PBF de fato se constituiu de uma política assistencialista e clientelista, a renda transferida as famílias não é um direito social, mas uma medida paliativa ante o pauperismo que atinge a população derivada da lei geral da acumulação capitalista, podendo ser reduzida e/ou retirada a qualquer momento a depender do interesse de cada governo. O investimento em políticas universais que atingem o conjunto da população, tem se reduzido afetando um enorme contingente da população que vive em condições de pobreza e que a lógica atual no trato com as políticas sociais os exclui por não estarem dentro dos critérios para acessarem os programas sociais, uma vez que possuem uma renda acima daquelas estabelecidas pela linha da pobreza. Esse seguimento se depara cotidianamente com a deterioração e insuficiências dos serviços públicos universais.

Contudo, as políticas sociais no governo Lula seguiram os princípios neoliberais, regidos pela lógica do capital, ancoradas na flexibilização e a precarização do trabalho e nas políticas sociais focalizadas de combate à pobreza, não se contrapõe as determinações do Banco Mundial e do FMI e tampouco intervém nas causas das manifestações da questão social no país.

### **3.3. A Política Nacional de Assistência social e o Sistema Único de Assistência Social**

A assistência social enquanto política social é um dos desafios que a classe trabalhadora vem enfrentando no país desde a sua promulgação na Constituição Federal de 1988, que elevou a assistência enquanto direito do cidadão e dever do Estado, incluindo-a no campo da Seguridade Social. Com a constituição da Lei Orgânica Social (LOAS) em 1993, a assistência social foi reafirmada enquanto política pública buscando a garantia de padrões de proteção social e satisfação das necessidades sociais da população.

No entanto, diante do contexto de ajuste econômico e da política neoliberal no país, essa política encontrou limites constantes para sua implementação dentro dos parâmetros defendidos na Constituição Federal de 1988. A fim de materializar o conteúdo da LOAS - cumprindo as exigências para a realização dos objetivos nela proposto consagrando a

universalização dos direitos sociais - inicia-se uma mobilização de resistência ao regresso da assistência social ao voluntarismo e a refilantropização.

Em 2004 em atendimento a IV Conferência e Assistência Social foi elaborada a uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 22 de setembro de 2004 e divulgada do diário oficial no dia 28 do mesmo ano.

Essa construção foi resultante de um intenso processo de debates e contribuições advindas de vários setores como os conselhos de assistência social; organizações governamentais e não governamentais; núcleos de estudos; grupos gestores; de estudantes e estudiosos da área; entre outros participantes. A PNAS foi apresentada como:

uma elaboração fundada em uma nova forma de olhar e quantificar a realidade com uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social [...]; uma visão social de proteção [...]; uma visão capaz de captar as diferenças sociais [...], o que exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social; uma visão capaz de entender que a população tem necessidades, mas também capacidades que devem e podem ser desenvolvidas [...] e, por fim, uma visão social capaz de identificar as forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam. (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p.15)

A Política Nacional de Assistência Social nos relata uma análise situacional da população brasileira em que salienta a necessidade de confrontar os dados gerais do país com a realidade de cada município considerando o espaço territorial a partir de uma divisão deste por tamanho de acordo com o número de habitantes: município pequeno 1 com população até 20.000 habitantes; pequeno 2 de 20.001 a 50.000 mil habitantes; médio de 50.001 a 100.000; grande de 100.001 a 900.000; e as metrópoles acima de 900.001 mil habitantes.

Aponta-nos em seguida os aspectos demográficos com o número de população total urbana e rural, taxa de fecundidade e rendimento da população brasileira. No último aspecto a PNAS ressalta a desigualdade social, sendo o Brasil um dos países com maior taxa de desigualdade do mundo segundo os dados do Instituto de Pesquisa Aplicadas (IPEA) em 2002. Outro aspecto é as medidas que definem a pobreza por um viés econômico com base no salário mínimo. Assim, a população com renda per capita menor que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo estão abaixo da linha da pobreza e aquelas com rendimento per capita abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo encontram-se em situação de indigência.

A PNAS traz um amplo relato sobre os dados da família e dos indivíduos com ênfase nas famílias com pessoas de referência do sexo feminino, a distribuição de crianças, jovens,

idosos de acordo com o rendimento da família e do porte dos municípios, atentando para as diferentes taxas de escolarização; a situação de trabalho das crianças e adolescentes; dados sobre a gravidez na adolescência; a distribuição da pessoa idosa por municípios; a distribuição das pessoas portadoras de deficiência segundo as grandes regiões do país, e a porcentagem daquelas em situação de pobreza.

A análise situacional é encerrada com os dados sobre o financiamento das ações da assistência social nas três esferas de governo com destaque para o aumento do orçamento que ocorreu na esfera federal para a área de assistência comparando os anos de 2002 e 2003. O documento ainda sinaliza para uma distinção do orçamento da seguridade social (OSS), compostos pelos gastos com a saúde, a previdência e a assistência, os elevados gastos com os benefícios de prestação continuada (BPC) e as diferentes fontes de financiamento do OSS.

A Política Nacional de Assistência Social aparece vinculada a Seguridade Social e com um “caráter de Política de Proteção Social da Assistência, articulada com outras políticas do campo social voltada à garantia de direitos e de condições dignas de vida”. Justamente por ser política de proteção social, a assistência tem por dever garantir as seguranças de “sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p. 31)

Por segurança de rendimento entende-se “a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir suas necessidades independente de suas limitações para o trabalho ou desemprego”; Por segurança da acolhida entende-se como “uma das seguranças primordiais da política de assistência social, opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade”. Orienta-se pela conquista da autonomia na provisão dessas necessidades; Por segurança da vivência familiar ou do convívio, entende-se como “uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social, supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perdas das relações”. (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p. 32).

A apresentação das seguranças é finalizada com a argumentação de que “a Política de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acessos aos serviços (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p. 32).

Os princípios e diretrizes da PNAS são os mesmos da LOAS, porém com uma diferença. Entre as diretrizes que passam a orientar a política, é adicionada a “centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos”. A

política de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

- I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p. 33).

Por diretrizes da assistência social temos:

- I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p. 33).

Segundo a PNAS são objetivos da política de assistência: Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais; e mais uma vez, assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam convivência familiar e comunitária.

Na PNAS também são especificados os usuários da política de assistência social, isto é, os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como:

- Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade;
- Ciclos de vida;
- Identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual;

- Desvantagem pessoal resultante de deficiência;
- Exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas;
- Diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos;
- Inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal;
- Estratégia e alternativas diferenciadas de sobrevivências que podem representar risco pessoal e social.

Aqui podemos observar que o público-alvo da assistência está associado às mesmas categorias definidas pelas LOAS e pela Constituição de 1988: as famílias, os ciclos de vida, isto é, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, fragilizados pelas circunstâncias próprias da idade ou condição em que estão, e os deficientes. Com a PNAS são agregados outros sujeitos como aqueles cujos vínculos afetivos, comunitários e sociais foram perdidos ou se tornaram frágeis; todas as vítimas de discriminação ou estigmatização; ameaçados ou vitimados por diferentes formas de violência e usuários de substância psicoativas.

A PNAS divide a proteção social em básica e especial. A proteção básica é destinada à população em vulnerabilidade social e busca prevenir as situações de riscos sociais, a fim de reforçar os vínculos sociais e comunitários. Os serviços se referem à família com ações locais que visam à socialização e acolhimento das famílias cujos tiverem os vínculos rompidos com serviços, programas, benefícios, programas. Dentre eles o programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Atendimento as Famílias (PAIF).

Essas ações são desenvolvidas tendo como principal equipamento os Centros de Referências da Assistência Social (CRAS). O Centro é uma unidade do Estado com base territorial e é responsável pela organização e oferta de serviços de Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social e também tem a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos. Dentre as ações de proteção básica podemos citar o PAIF, os programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento a pobreza, centro de convivência para idosos e outros.

A proteção especial fica a cargo do Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS). É responsável pelo atendimento dos indivíduos que tem seus direitos básicos ameaçados ou gravemente violados. Tem como público-alvo pessoas que vivem em situação de rua; que sofrem maus tratos físicos ou psíquicos; abandono; abuso entre outros. Suas ações são voltadas para intervir na fragilidade ou ausência de vínculos afetivos. “São serviços que requerem acompanhamento individual e mais flexibilidade nas soluções

protetivas. (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p. 37).

Dentre a rede de atendimento da proteção especial podemos destacar: o Programa de Erradicação ao trabalho Infantil (PETI); o Programa de Combate a exploração sexual de crianças e adolescentes; o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); família acolhedora; família substituta; medidas socioeducativas de meio aberto e privativa de liberdade, entre outros.

A proteção especial diferencia suas ações em dois níveis sendo de média e alta complexidade. São considerados os serviços de média complexidade aqueles que atendem famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. E os de alta complexidade são aqueles que trabalham com as famílias e indivíduos com os vínculos rompidos e sem referência ou em situação de ameaça e precisam de proteção integral como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido.

Para a implantação dessa política de assistência como uma política pública foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em dezembro de 2003, na IV conferência Nacional de Assistência Social. E em 2005 para garantir viabilidade foi criada Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que materializa seus fluxos de gestão e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS) que estabelece perspectivas de gestão de trabalho, diretrizes para planos de cargos e carreiras, para capacitação, responsabilidades dos gestores em relação aos vários entes federativos.

O SUAS possui um modelo de gestão descentralizado e participativo organizado em todo o território nacional. Para Mota (2008) o Sistema Único se configurou como uma forma de superar a cultura do assistencialismo, da cultura do favor, da ajuda e também a cultura do primeiro damismo com a profissionalização para a execução da política de Assistência Social.

Esse Sistema traz como eixos estruturantes a matricialidade familiar; a definição do território como o lugar da descentralização; novas relações entre Estado e sociedade civil; mecanismo de financiamentos; controle social; participação popular; recursos humanos. Além de inovar o sistema de informação, de avaliação e de monitoramento, apresentando como referência o conceito de vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. (BRASIL, MSD, PNAS, 2005).

A vigilância social compete o conhecimento do território, a sistematização de informações via territórios, a respeito de situações de vulnerabilidades e riscos que atingem as famílias e os indivíduos nas mais diferentes situações, e a produção de informações a respeito dos padrões dos serviços socioassistenciais presentes no território. Pela defesa social e

institucional deve ser garantido aos usuários da assistência social o “acesso ao conhecimento dos seus direitos socioassistenciais e sua defesa”. (BRASIL, MDS, PNAS, 2005, p. 40)

A partir de 2005, com a publicação da Norma Operacional Básica do SUAS um novo modelo de gestão descentralizado da política de assistência começou a ser implantado. A NOB procurou dar materialidade ao conteúdo específico da PNAS 2004 por meio da implantação do SUAS. Um dos objetivos da NOB/SUAS “é transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.” (BRASIL, MDA, NOB/SUAS, 2011, p. 96).

Seguindo o texto da Política Nacional de Assistência Social, ela determina que o sistema organize suas ações em proteção social básica e especial; atuando de modo territorializado; articulando as redes socioassistenciais; na promoção da defesa social e institucional; além de garantir a vigilância socioassistencial e a gestão compartilhada dos serviços. A NOB/SUAS se funda em pacto entre os entes federativos, o que deveria assegurar a unidade de concepção e de âmbito da política de assistência social em todo o país, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. (BRASIL, MDS, PNAS, 2011, p. 86).

A NOB/SUAS estabeleceu quatro tipos de gestão do SUAS: a municipal, estadual, do Distrito Federal e da União. Para a gestão municipal, foram criados três níveis de participação no sistema: gestão inicial, gestão básica e gestão plena. (BRASIL, MDS, PNAS, 2011, p. 101). Para cada nível de gestão foi associado um conjunto de incentivos e responsabilidades para a organização e implantação da política. Também foram criados mecanismo de habilitação e desabilitação no sistema. Estabeleceu pisos de financiamento diferentes entre a proteção social básica e a proteção social especial. Determinou que para distribuir os recursos e fundos de assistência social fossem utilizadas como critério de partilha as combinações de indicadores de vulnerabilidade social.

Nesse processo se considera o porte dos municípios, a complexidade e a hierarquização dos serviços, com a efetivação do co-financiamento de maneira sistemática, incorporando e ampliando o financiamento dos serviços de caráter continuado. Destina a aplicação do recurso do Fundo Nacional de Assistência Social para o pagamento do BPC, para o apoio técnico e financeiro dos serviços e programas; para atender, entre as três esferas do governo, as ações de caráter emergenciais; e em projetos de enfrentamento a pobreza. (BRASIL, MDS, NOB/SUAS, p. 131).

De acordo com o art. 18 dessa mesma lei, seguem-se o critério de partilha e transferência dos recursos sendo aprovado pelo CNAS, considerando os seguintes

indicadores: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de Assistência Social.

Para o repasse à proteção básica são usados os critérios de porte populacional de municípios, taxa de vulnerabilidade social por estado, cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. E para a proteção especial são utilizados os critérios da erradicação do trabalho infantil (PETI), e o enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes.

Embora exista neste percurso legal e normativo da PNAS a intenção de superar os programas fragmentados, seletivos direcionados para segmentos isolados da sociedade ainda vemos grandes limites tanto no campo da sua implantação em um contexto contrário a efetivação dos direitos quanto concepções que limitam a atuação mais propositiva das ações da política de assistência social. De forma sucinta, os parágrafos seguintes referem-se a algumas observações ao longo da leitura do PNAS que chamam atenção para a discussão sobre a política de assistência social. Destaca-se a centralidade da família; a questão da linha de pobreza; e por último os riscos sociais.

A centralidade da família no âmbito das ações da política de assistência social por vezes pode apresentar riscos de fundamentar algumas práticas conservadoras, ou de reatualizar um modelo de família tradicional, embora no documento nos aponte o papel de proteção do núcleo familiar em relação aos seus membros, indicando que os seus laços constitutivos podem ser tanto de consangüinidade, como de afetividade ou solidariedade. Mas, o cuidado permanece sobre responsabilidade principal da família. As transformações da sociedade trouxeram novos ressignificados para o conceito de família, entre essas mudanças, um número expressivo de famílias tem como principal referência a figura feminina, logo, o papel do cuidado e a responsabilidade das provisões familiares também recaem sobre a mulher. Essa ênfase na família aponta para as conclusões de Engels sobre a função da família na reprodução material e espiritual da força de trabalho para o capital, mantendo organizações anteriores ao capitalismo na organização familiar, ao estabelecer culturalmente a divisão sexual do trabalho. Responsabilizar a mulher pela garantia da reprodução social determina também a reprodução da força de trabalho, praticamente de forma gratuita ao Estado, na lógica capitalista (CISNE, 2012). Isso também reforça o aspecto de individualização das manifestações da questão social.

A ênfase que se dá à família atravessa toda a construção do PNAS e podemos observar que a palavra “família” aparece mais de 120 vezes no decorrer do texto, o que conota o foco

destinado a tal instituição. A família aparece como a “mediadora das relações entre sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida”. (PNAS, 2005, p.41), enfatiza que é um espaço de contradições, embora tenha uma grande importância para a proteção social na sociedade capitalista.

As ações da política voltam-se para a proteção e garantia dos direitos das famílias contribuindo para a sua autonomia e emancipação social, no entanto, não consegue efetivar a participação popular e a discussão em torno das suas reais necessidades. Ao mesmo tempo em que a PNAS tende a fortalecer a sua função protetiva, o Estado se volta para as práticas de controle, de ajuste social e de disciplinamento frente aos usuários dessa política. Reaparece o estímulo à responsabilidade coletiva da proteção social, a responsabilização do indivíduo e da família na provisão das suas necessidades básicas de reprodução social desonerando o Estado.

O Estado tomado pela lógica neoliberal passa a atuar em última instância. Intervém com suas medidas protetiva junto àquelas famílias incapazes de garantir seu sustento sendo consideradas famílias desestruturadas. O eixo estruturante da matricialidade concede primazia à família e seus membros priorizando àquelas com maior risco social e não toda a população que dela necessita e mesmo nessa linha os subsídios das ações é mínima e estão longe de garantir o fortalecimento e autonomia das mesmas. Assim, temos um ajustamento destas com a lógica da individualização dos problemas sociais o que reforça a condição subalternas dos sujeitos. Ao invés da autonomia das famílias assistidas temos a reprodução de uma das principais características das políticas sociais do Estado capitalista que é escamotear o reconhecimento da classe trabalhadora diante dos seus direitos já conquistados.

Na conjuntura em que a PNAS foi constituída até os dias de hoje a pobreza assume uma centralidade como objeto da Assistência, sendo uma das principais expressões da “questão social” a ser enfrentada na sociedade atual. A assistência social tem sua política voltada principalmente para a pobreza e utiliza conceitos e abordagens que traduzem como a pobreza deve ser compreendida e enfrentada. Na PNAS reconhecemos os avanços obtidos, porém, ainda ao analisar os programas e projetos vemos uma orientação do projeto político hegemônico ao tratar das ações frente às mazelas sociais.

A Política Nacional de Assistência Social aponta objetivos amplos para o enfrentamento da pobreza. Porém, se limita a uma classificação restritiva de pobreza tendo por preceito o mínimo fundamental de sobrevivência das famílias pobres com base na renda. Essa concepção limitada historicamente só legitimou a discriminação dos pobres, além de justificar e fundamentar programas sociais que não enfrentam a pobreza, e sim amenizam seus

efeitos mais cruéis e não atingem sua reprodução, ocultando a relação entre acumulação capitalista e a extrema pobreza. Assim, a assistência social constituída por pressupostos universais direciona suas ações para a focalização dos sujeitos que vivem abaixo ou na linha pobreza.

A PNAS nos aponta que a população que está na linha de indigência são aqueles que vivem com menos de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, ou seja, não conseguem prover o necessário para sua sobrevivência como à aquisição de uma cesta básica de alimentos. Na linha de pobreza encontram-se aqueles indivíduos que conseguem o mínimo para se alimentar e vivem com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, mas não suprem outras necessidades como moradia, transporte, saúde, etc. De acordo com Siqueira (2001), os limites dessas categorias estão no fato de não colocarem em questão as causas da pobreza e sua intrínseca relação com a acumulação capitalista e apresenta apenas a aparência desse fenômeno com destaque a “pobreza absoluta” e não levam em consideração a pobreza relativa. Assim, a pobreza é concebida como a escassez e incapacidades dos indivíduos em uma sociedade de livre escolha como se fosse uma “sociedade de iguais”.

No contexto neoliberal com o enxugamento da máquina estatal e corte dos gastos públicos, essa análise aparente da realidade propícia uma intervenção social cada vez mais focaliza para aqueles indivíduos selecionados como os mais pobres, ou seja, direciona as intervenções naqueles que não conseguem nem atingir o ganho de uma cesta básica para se alimentar sendo estigmatizados como os miseráveis, os indigentes, os fracassados, os excluídos, os vulneráveis, entre outras definições.

Na PNAS temos a dimensão do risco social muito associado à vulnerabilidade social. No entanto, se apresentam de forma genérica e estão direcionados aos segmentos mais pobres da sociedade. Para Siqueira (2011), a noção de “risco social” é um fenômeno abrangente que envolve desde a pobreza, a falta de educação, os riscos climáticos entre outros, os quais podem ser oriundos por diversas causas seja pelo clima, pela cultura, pelas ações do Estado, etc. Essa noção não diferencia claramente quais são os fenômenos, quais são as causas e quais são as populações atingidas.

A forma de sociabilidade burguesa com base na lei do valor é acompanhada por uma alta exploração da classe trabalhadora levando grandes contingentes às mais precárias condições de vida, os quais buscam as formas mais distintas para garantir sua sobrevivência. No geral, quando se fala em risco social se remetem a esses seguimentos mais pobres da sociedade.

Em um contexto de desmontes dos direitos a situação de risco pode ser interpretada de

duas maneiras. Para Siqueira (2011) o risco social pode ser entendido como “vulnerabilidade”, risco ao indivíduo pobre e em resposta a esta condição tem-se os abrigos, a educação, a assistência. Mas, também pode ser analisado como ameaça, onde o indivíduo pobre em situação de risco passe a ser o risco agora para sociedade por sua condição de pobreza, e, em resposta a esta condição temos a repressão e a criminalização da pobreza. “Na promoção da segurança, eliminação ou prevenção dos riscos sociais, há uma diluição das diferenças entre as classes sociais, as populações aclassistas se unem sobre um interesse comum, todos contra a pobreza. (SIQUEIRA, 2011, P. 264).

No contexto de acirramento das contradições da relação capital e trabalho com uma ofensiva neoliberal, os indivíduos são os maiores culpabilizados pelas manifestações da questão social, pela sua condição de pobreza. Diante disso as formas de controle apresentados para sanar os riscos sociais em um contexto neoliberal se dão mediante a solidariedade, a filantropia, as ações individualizadas e a repressão, retomando assim, os traços conservadores da assistência apresentado ao longo de sua construção histórica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A desigualdade social no atual contexto e suas expressões mais emblemáticas traduzidas na pobreza e na miséria são produzidas e reproduzidas no capitalismo como uma

condição de existência do próprio capital e na particularidade histórica do Brasil ganham contornos relevantes. O mundo do trabalho no Brasil desde sua formação aos dias atuais é marcado pela informalidade, pela precarização, pela ausência de proteção social deixando milhões de pessoas de fora de um sistema de proteção social, logo, de seus direitos fundamentais, a mercê da caridade e da filantropia. Essa situação de desigualdade não são problemas das famílias e dos indivíduos como propaga a ideologia neoliberal, mas são problemas estruturantes da ordem capitalista.

Contudo, se há uma necessidade de manutenção da desigualdade, significa que há um aumento crescente da pobreza. E a forma como o Estado vem nos últimos anos respondendo as manifestações da “questão social”, dentre elas a pobreza, se dá de duas maneiras: via criminalização da pobreza e pela crescente assistencialização da política social.

Para Yazbek (2012) a pobreza é uma expressão direta das relações vigentes na sociedade, imbricada em relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista desigual em que convivem a acumulação e a miséria. Assim, a pobreza é fruto dessas relações que produzem e reproduzem a desigualdade no âmbito social, político, econômico e cultural definindo um lugar para os pobres onde são estigmatizados e culpabilizados por suas condições sociais, ou seja, de pobreza.

Diante destas condições de crescente aumento da pobreza e as formas de seu enfrentamento na atualidade o Estado Social passa a ser substituído pelo Estado Penal frente a todos aqueles que de uma forma ou de outra ameaçarem a ordem social. Assim, prendem-se criminosos, desempregados, moradores em situação de rua, etc, buscando alcançar com a mesma medida a extirpação da pobreza e o fim da criminalidade, além de maximizar a produção econômica mediante o trabalho de baixos custos dentro das penitenciárias pela população carcerária.

Ao contrário de sua função declarada, isto é, diferentemente de sua ideologia oficial, o sistema de justiça criminal da sociedade capitalista serve para disciplinar despossuídos, para constrangê-los a aceitar a “moral do trabalho” que lhes é imposta pela posição subalterna na divisão do trabalho e na distribuição da riqueza socialmente produzida. Por isso, o sistema criminal se direciona constantemente às camadas mais frágeis e vulneráveis da população: para mantê-la o mais dócil possível – nos guetos da marginalidade social ou para contribuir para a sua destruição física. Assim fazendo, o sistema sinaliza uma advertência para todos os que estão nos confins da exclusão social. (BARATTA, 199, p. 186)

Atualmente, os mecanismos disciplinares precisam dar respostas e gerir a crescente massa de desempregados e excluídos do sistema capitalista. Se o “sistema penal no processo da industrialização impunha a disciplina do trabalho, o sistema penal hoje no contexto

neoliberalismo impõe a disciplina do desemprego”. (SOARES, 2006, p.124).

Nesse contexto, as classes dominantes visando à manutenção da desigualdade se utilizam de métodos de controle social, da dita pacificação da enorme massa de desempregados, subempregados, e pobres. Administrar o grau de desigualdade existente no país e manter a concentração do poderes políticos e econômicos na mão de uma minoria requer do Poder Público, a neutralização dos grupos sociais que possam colocar em risco a ordem do capital.

Assim, o Estado que deveria dar respostas às mazelas sociais direciona a responsabilidade para as instituições penais e a polícia. A fim de responder esse fenômeno crescente do pauperismo e manter a população pobre sob controle, diante de um quadro de brutal desigualdade, o Estado passa simultaneamente a diminuir a intervenção do Estado Social e ampliar as ações do Estado Penal.

É plenamente visível essa forma de atuação do Estado, podemos citar alguns exemplos: a implementação das Unidades da Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro; o aumento da população carcerária no Brasil que segundo dados do INFOPE, o Brasil ocupa o quarto lugar da classificação mundial.

De 2000 a 2014, a população prisional cresceu em média 7% ao ano, totalizando um crescimento de 161%, valor dez vezes maior que o crescimento total da população brasileira, que apresentou aumento de apenas 16% no período, em média de 1,1% ao ano. Dessas 67% são negras, 50% tem o ensino fundamental incompleto e a grande maioria entre 18 e 24 anos. (INFOPEN, 2015, p.15). Em consequência amplia-se e investe-se mais em penitenciárias e em segurança pública do que em educação e saúde.

No campo, segundo relatório da Comissão Pastoral da Terra – CPT (2015), foram assassinadas 50 pessoas, 59 sofreram ameaças de morte, 80 camponeses foram presos e houve 1.217 ocorrência de conflitos no ano de 2015. Dentre os conflitos no campo destaca-se a forte criminalização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, apontados como uma organização criminosa, atribuindo a seus militantes ações terrorista e fora da lei. Ainda como resposta do Estado diante a reivindicação de direitos temos a brutal repressão ante a greve dos trabalhadores e a política de higienização dos pobres do Centro da cidade como foi no Rio de Janeiro para os grandes eventos. Essas violências são feitas pelo próprio Estado, através da força policial e dos investimentos aos grandes projetos desenvolvimentistas e das ações do Poder Judiciários em prol do grande capital.

Outra resposta ao enfrentamento da pobreza é a assistencialização das políticas sociais. Mota (2011), nos afirma que:

há uma assistencialização da seguridade social. E tal assertiva não se confunde com o referencial ou o que um dia chamamos de prática assistencialista, mas diz respeito à sua centralidade entre os mecanismos vigentes. [...] o que acontece com a Assistência Social originalmente mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora. E mais, passa a se constituir numa ideologia que legitima a relação pobreza versus Assistência Social (MOTA, 2011, p. 69).

A assistencialização das políticas sociais está referenciada nas orientações dos organismos internacionais que apontam para a focalização das políticas sociais e para programas e projetos de combate à pobreza com centralidade na transferência de renda. As políticas de ajustes sob a orientação neoliberal agravaram as condições de produção e reprodução da classe trabalhadora: aumento da pobreza; da miséria; do desemprego; da precarização das relações trabalhistas com contratos flexíveis e terceirizados, perdendo o vínculo trabalhista; aumento do trabalho informal; perda de direitos previdenciários como no caso das últimas reformas da previdência, entre outros exemplos. Esses processos levam a classe trabalhadora em algum momento da sua vida a dependerem da política de assistência social.

No atual contexto de crise econômica e difusão do receituário neoliberal os programas de transferência de renda assumem a centralidade das políticas sociais como estratégia de enfrentamento à pobreza, aparecendo como principal foco da ação estatal. As intervenções no campo social são direcionadas no combate à pobreza, através de programas cada vez mais focalizados, seletivos, orientados pela lógica de parceria entre Estado e Sociedade Civil, do voluntariado e da solidariedade. Tem-se uma perspectiva de administração reducionista que visam alterações nos índices de pobreza e indigência naturalizando-se as manifestações da contradição entre capital e trabalho.

Ao mesmo tempo em que ocorre o processo de precarização e focalização das políticas sociais, priorizam-se ações de parceria com o setor privado na prestação de serviços. Assim, temos um processo de re-mercantilização que alcançam os segmentos da classe trabalhadora que podem pagar por medidas de proteção no mercado, destinam-se um conjunto heterogêneo de serviços e bens – planos de saúde, escolas, previdência complementar – com diferentes níveis de qualidades que serão acessados e consumidos de acordo com o seu poder de compra; e a re-filantropização que alcança aqueles que não têm condições de consumir estes serviços privados, a alternativa concreta é buscar acesso e atendimento via serviços públicos ou nas entidades filantrópicas. Por isso, “o que seria um déficit para a população, se transforma em demanda para o mercado. (MOTA, 2010, p. 143). Para Mota esse contexto configura a

cidadania no caso brasileiro – cidadão pobre e cidadão consumidor.

Os fundos de aposentadoria e pensões e os programas de assistência são exemplares para evidenciar as tendências da seguridade social brasileira ao estabelecer uma ponte entre a capitalização e solidarismo: ao mesmo tempo em que promovem um esgarçamento nos laços de solidariedade social naturalizam a fragmentação dos trabalhadores, transformando-os ora em cidadãos-consumidores de serviços mercantis, ora em cidadãos-pobres. (MOTA, 2009, p. 5).

Assim, os pobres recebem benefícios e os consumidores, ainda reivindicam e acessam seus direitos por meio do código do consumidor que assume importância igual ou maior que a própria Constituição Federal de 1988. O poder judiciário passa a ser acionado sob a expectativa de que direitos específicos da cidadania segurados pelas Carta Magna sejam garantidos. Esse processo vem contribuindo para o esvaziamento das mobilizações coletivas em torno da luta pelo enfrentamento das desigualdades sociais e desencadeia um movimento de reconhecimento individual dos direitos (BARISON, 2014, p.5). Parte da população ao não encontrarem respostas para suas necessidades e garantia de seus direitos pelo Poder Executivo procuram ou são levados para o campo do Poder Judiciário. Em última instância, a esfera de disputas da luta de classes passa a ser o judiciário, em que a máquina estatal é acionada e compelida às respostas pela determinação do poder.

Destarte, o Poder Judiciário no contexto atual passa a ser um protagonista importante no enfrentamento das manifestações da questão sociais seja pela coerção, pela criminalização da pobreza e pela garantia de acesso de alguns direitos ofertados pelo Poder Executivo. Para Barison, (2014),

O protagonismo do Poder Judiciário no enfrentamento da questão social se constrói a partir de um duplo movimento: da expectativa dos sujeitos (cujos direitos foram violados ou não foram garantidos), de que a Justiça apresente respostas para o enfrentamento das mais diversas expressões da questão social e da expectativa de que a Justiça represente a luta política pela garantia do acesso a determinadas políticas sociais (BARISON, 2014, p. 16).

A questão social passa por um processo de judicialização que está ligada aos efeitos da reestruturação produtiva aprofundada no final do século XX, e início do século XXI, onde evidenciamos dentre outros fatores, a retração do Estado Social na oferta de políticas públicas universais, em detrimento da ampliação de um Estado Penal com a coerção e criminalização da pobreza como forma de responder a crise da acumulação capitalista. Desta maneira, o Estado revigora suas práticas de caráter repressivo contra a classe trabalhadora para conter as mobilizações e reações frente as desigualdades sociais.

Na atualidade é perceptível a transferência do Poder Executivo para o âmbito do Poder Judiciário, com a responsabilização do enfrentamento as mazelas sociais, seja para punir os pobres, ou seja, para garantir o acesso de determinados indivíduos a direitos sociais específicos. Retiram da luta de classe as conquistas atribuindo ao direito que em última instância é um direito burguês. Diante desse cenário o poder judiciário passa a ter uma sobrecarga de trabalho, o Estado passa a ter maiores gastos com a manutenção desse aparato e funcionários e repassam essas demandas muitas vezes para a mediação de conflitos que apelam para os trabalhos voluntários na resolução das manifestações da questão social.

Após percorrer a história da Assistência Social foi se evidenciando, de modo mais intenso a importância de compreender como a Política de Assistência Social vem se configurando nos dias atuais, com um quadro de retrocessos diante do seu reconhecimento como direito do cidadão e dever do Estado. Apesar da reafirmação e as importantes conquistas com a LOAS, a PNAS e o SUAS, a política de Assistência Social no contexto neoliberal se limita a programas e projetos no campo de combate à pobreza. Segundo os indicadores alcançou-se a diminuição parcial da miséria, porém, acompanhada da crescente acumulação de riqueza nas mãos de uma minoria. Essa lógica apenas nos mostra o caminho para a perpetuação da pobreza, infundável sem a supressão da ordem capitalista.

Nesse cenário abrem-se margens para a volta de traços conservadores vistos na trajetória da assistência no Brasil, como o clientelismo, o primeiro damismo, a focalização nos mais pobres, a culpabilização do indivíduo por sua condição miserável, o enfoque para programas minimalistas, entre outros. Assim, é perceptível nessa política a convivência entre o velho e o novo em suas práticas contemporâneas.

Podemos afirmar que a assistência não conseguiu romper com suas características históricas e no contexto neoliberal apresentam-se novos elementos para o campo da reflexão como a assistencialização e judicialização da “questão social” como forma de enfrentamento das mazelas por parte do Estado mínimo para atender as demandas sociais e garantir os direitos conquistados pelos trabalhadores. A política de assistência social como direito ainda é um desafio, pois é um campo repleto de contradições, conflitos e interesses de classes.

Contudo, podemos destacar o SUAS como um dos instrumentos políticos, que expressa um campo de lutas e contradições inerentes a política de Assistência Social em nosso país, que busca se assentar na concretização e ampliação da proteção social não contributiva no campo socioassistencial. Porém, a redução da pobreza e a alteração no nível de desigualdade no país implicam na articulação entre outras políticas como a saúde, a educação, previdência, o trabalho, a renda, a habitação, entre outras. Apesar das conquistas normativas, a

garantia dos direitos sociais requer a reorganização dos trabalhadores com intensas lutas na busca da efetividade dos direitos fundamentais, que para além do reconhecimento dependem da garantia pelo Estado, através das políticas públicas.

Por fim, o estudo sobre a política de assistência social pesquisado ao longo desse trabalho permitiu-nos considerá-la como um tema mais desafiador e difícil no que se imaginava no início da pesquisa bibliográfica. Com aspectos e categoriais ainda a ser explorado o tema é permeado de contradições, polêmicas e ambiguidades, tanto no campo da implementação como no campo teórico entre os próprios assistentes sociais, uma vez que se trata da assistência social no modo de produção capitalista em seu movimento contraditório, como produto de interesses polarizados e em constantes conflitos.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER e Gentili (Org.). **Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. **In: Revista Economia e Desenvolvimento**. Brasília: MPAS/ CEPAL, 1989.

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal. Trad. Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2002.

BARISON, M. A judicialização e a despolitização da questão social: duas faces de uma mesma moeda. **O Social em Questão** - Ano XVIII - nº 31, 2014.

BATISTA, N. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais. Ed. Revista dos Tribunais, nº 42, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Balanço Crítica do Suas e o trabalho do assistente social: Seminário Nacional – O trabalho do/a assistente social no SUAS/ Conselho de Serviço Social – Gestão Atitude Crítica para avançar na luta. Brasil: CFESS, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **A relação de trabalho-assistência nas sociedades capitalistas**. In: A assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília – DF, GESST/SER/UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais – Brasília: CFESS/ABEPSS. (Publicação: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS) Brasília, 2009.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995

\_\_\_\_\_. O que é o programa bolsa família, disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em 16-07-2016.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.. Brasília, Novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm). Acesso em 16-07-2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/decreto/Decreto\\_no\\_5209\\_de\\_17.09.2004-1.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/decreto/Decreto_no_5209_de_17.09.2004-1.pdf). Acesso em 16-07-2016.

CISNE, M. **Gênero, divisão sexual do trabalho e Serviço Social**. São Paulo, Expressão Popular, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.1, nº1, p. 49-69, jan/ jun. 1997.

\_\_\_\_\_. **Contra corrente: Ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Notas sobre cidadania e modernidade. Palestra proferida na conferência da Embratel, Rio de Janeiro, 1994.

Departamento Penitenciário Nacional, 2015. Levantamento Nacional das Informações Penitenciárias – Infopen junho de 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. São Paulo, Cortez, 8ª ed. rev, 2000.

\_\_\_\_\_. “**Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**”. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3.–Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 41-56.

HARVEY, D. **Condição pós moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: um esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. - 34. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1981.

\_\_\_\_\_. **O ciclo da revolução burguesa.** Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Nota técnica** - PNAD breve análises. 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/151230\\_nota\\_tecnica\\_pnad2014.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf). Acesso em 19-07-2016.

IPEA. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. nº 23. Brasília. 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/\\_bps\\_23\\_14072015.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/_bps_23_14072015.pdf). Acesso em 19-07-2016.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O imperialismo: fase superior do capitalismo.** São Paulo: Centauro, 2008.

MOTA, E. **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** São Paulo. 2ª edição. Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Seguridade Social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, et.al. **Serviço Social e Saúde:** Formação e Trabalho Profissional. 4ª Ed. São Paulo: Cortez; Brasília – DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 17, n.50, p. 87-132, abril. 1996.

\_\_\_\_\_. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em serviço social e política social: Mod. 1: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social.** Brasília: CEAD, 1999.

\_\_\_\_\_. **Economia política: uma introdução crítica.** In: José Paulo Netto e Marcelo Braz. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do Serviço Social no Brasil pós 1964. 16ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, J. Davi; SILVA, S. S. de Souza; PATRIOTA, L. Maria. **Políticas Sociais no Contexto Neoliberal: focalização e desmonte.** In: Qualit@s Revista Eletrônica - ISSN 1677-4280 – Edição Especial. Vol. 5, Nº 3 (2006). Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas> acesso em 10/11/11. Acesso em: 20/01/2012.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012. - (Coleção biblioteca básica de serviço social; v. 6).

SIQUEIRA, Luana. **Desenvolvimento e pobreza: Uma análise crítica**. Brasília, Code/Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. **Programa bolsa-família: política pública de ruptura ou continuidade?** Rio de Janeiro: PPG-SS/ESS/UFRJ, 2007.

SOARES, T. L.. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. São Paulo, Vorazes, 2001.

VIEIRA, E. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1992 – (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 49).

YAZBEK . M. C. **Classes Subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez. 1993.

\_\_\_\_\_. A Política social brasileira nos anos 90: a refileantropização da “questão social”. Cadernos ABONG, Série Especial, subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, nº 3, out. 1995.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.