

ESTRATÉGIAS DO ESTADO “SOCIAL” NO BRASIL: as diretrizes da política
social no século XXI

STRATEGIES OF THE "SOCIAL" STATE IN BRAZIL: the guidelines of social
policy in the 21st century

Rhutielly Fernanda Vieira da Silva

Centro Universitário Maurício de Massau (UNINASSAU)

Jetson Lourenço Lopes da Silva

Centro Universitário Maurício de Massau (UNINASSAU)

RESUMO

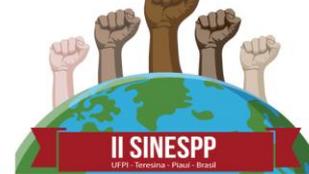
A conjuntura mais recente, aquela que se desenha especialmente na primeira década do século XXI, tem revelado transformações qualitativas na formatação da proteção social no Brasil que se alicerça sob a Seguridade Social estabelecida na Constituição Federal de 1988. Nesse texto busca-se dar conta das recentes transformações operada sobre a política social no Brasil, na conjuntura estabelecida. Nesse cenário o governo que se expressar num modelo de Estado “social” cuja proteção social assume diretrizes que se efetivam em uma política social compensatória, fragmentária e focalizada em situações limites de precarização da vida social, a pauperização absoluta. Portanto, as discussões que seguem aqui buscam problematizar tais diretrizes que tomam a política social mais recentemente.

PALAVRAS-CHAVE: Compensatória. Focalização. Política Social.

ABSTRACT

The most recent scenario, especially in the first decade of the 21st century, has revealed qualitative changes in the format of social protection in Brazil, which is based on social security established in the 1988 federal constitution. recent changes in social policy in Brazil, in the established context. in this scenario the government that expresses itself in a model of "social" state whose social protection assumes guidelines that are effective in a compensatory social policy, fragmentary and focused on situations of precariousness of social life, absolute pauperization. therefore, the discussions of this work seek to problematize such guidelines that take social policy more recently.

Keywords: Compensatory. Focus. Social Policy.



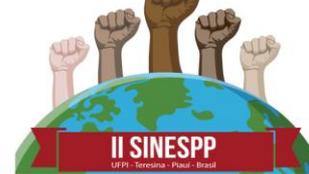
1 INTRODUÇÃO

Sobretudo, o objetivo primário desse texto é problematizar as diretrizes ideopolíticas, que invisivelmente vão se estabelecer, para proteção social no Brasil do século XXI, através do discurso de combate a pobreza e a desigualdade social, sendo esse discurso eivado de sentido ideológico e formador de uma cultura política legitimadora dos rearranjos contemporâneos à proteção social, conduzidos sutilmente na forma de desvirtuar os direitos universais, consolidados mesmo que formalmente, na arquitetura da proteção social brasileira.

Portanto, a partir de tais diretrizes a política social vem se desenhando em padrões compensatórios, fragmentários e focalizada em situações limites de pobreza, assim se estabelece a política social ambulância, conforme Behring (2003), para os indivíduos vitimados pela era neoliberal.

Os organismos financeiros internacionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) – sobretudo os dois últimos – instrumentalizaram politicamente, no decorrer da década de 1990 e com ressonância na década seguinte, a necessidade de combater a pobreza por meio de políticas focalizadoras como estratégia para auferir consentimento as: contrarreformas imprimidas no âmbito da seguridade social, ao esvaziamento a universalidade dos direitos através de formulações de políticas focalizadas na pobreza com alto grau de seletividade; bem como imprimir práticas de indiferenciação/conformação social no relacionamento entre segmentos que compõe a sociedade.

Para dar conta das problematizações e alcançar os objetivos que se propõe nesse trabalho, metodologicamente a exposição das questões e debates se fundamentarão em pesquisa bibliográfica sobre as transformações em que sofreu a proteção social no Brasil na primeira década dos anos 2000. Além disso, serão apresentadas as diretrizes em que os organismos financeiros internacionais apresentam para a América Latina, no que toca a arquitetura que deve se estabelecer a proteção social, sendo ela focalizada nos setores mais pauperizados na sociedade.



2 EMPOBRECIMENTO NA AMÉRICA LATINA: a década de 90 arrasada pelo império neoliberal

Informações divulgadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) realizada na segunda metade da década de 1990 indicava que nesse período o Brasil apresentava uma população de 50.000.000 (cinquenta milhões) de brasileiros vivendo, conforme os critérios de rendimento adotado, em condições de miserabilidade. Dessa forma, uma significativa parcela da população brasileira nesse lapso temporal vivia com uma renda *per capita* mensal inferior a R\$ 80 reais. Tratou-se de um período que se caracterizou, em regiões de países do capitalismo periférico e dependente da América Latina, por um crescimento exponencial da pobreza resultante da adoção de princípios e políticas neoliberais adotadas pelos governos dos países que compõem essa região.

Os aparelhos de hegemonia criados para difundir os interesses do capital (BID, FMI, BIRD, etc.) como num passe de mágica então atinaram para os corolários da política neoliberal que outrora orientavam e prescreviam como remédio miraculoso. Nesse contexto, ante as contradições oriundas dessa dinâmica são redefinidas as estratégias dos organismos financeiros internacionais na condução das exigências do capital em reestruturação, desse modo, a política desses órgãos reverte sua direção à busca pela **equidade social** e o combate à **pobreza**.

O pauperismo, então, se mistifica, é esbatido pelo aparente, afigura-se em um fenômeno não mais inerente a essa sociedade, aparentemente podendo ser suplantada na realidade concreta da história social dos homens sobre o capitalismo, que apresenta em sua lógica última e primeira a necessidade insuprimível de acumular. A obra marxiana nos auxilia no desatar desse nó:

O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista [...]. A Magnitude relativa do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potencias da riqueza, mas, quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo, tanto maior a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho. E ainda, quanto maiores essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior, usando-se a terminologia oficial, o pauperismo. *Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.* [...]. A lei que mantém a superpopulação relativa ou



o exército industrial de reserva no nível adequado ao incremento e à energia da acumulação [...] (MARX, 1982, p.747-749).

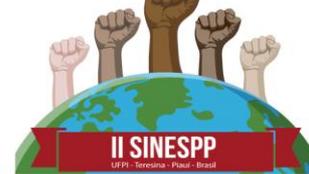
De acordo com as análises feitas por Vivian Domínguez Ugá (2004), no desenrolar da década de 1990 o Banco Mundial (BIRD) elaborou relatórios e documentos explicitando sua visão sobre pobreza. Os parâmetros que se norteia o BIRD para avaliar o padrão mínimo de vida estão pautados: no consumo – diretriz tão peculiar à sociedade capitalista, nas despesas para nutrição e necessidades básicas. Não obstante, nos anos 2000 entende que a pobreza deve ser agora vista como “[...] a incapacidade de alcançar os padrões básicos de nutrição, saúde, educação, meio ambiente e participação nas decisões que afetam a vida de pessoas de baixa renda” (Banco Mundial, 2004, p.04).

Desse modo, os pobres são reflexos da incapacidade, da vulnerabilidade e de exposições aos riscos produzidos por privações econômicas, políticas e sociais. Nesse compasso a pobreza é mistificada e naturalizada como resultante da incapacidade inerente aos próprios sujeitos de agarrar as várias possibilidades ofertadas pelo sistema capitalista e transformá-las em bons frutos a seu favor.

A situação de pauperização vivenciada na contemporaneidade pela camada subalterna da sociedade tem servido de farol para elaboração de políticas sociais específicas de combate à disparidade social alarmante. O Banco Mundial, responsável pela dinamização do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, compreende a desigualdade e em particular o pauperismo como um possível entrave a um ordenado ambiente, a fim de que as nações possam se desenvolver, por isso sua atenção à justiça social direcionada aos mais pobres que compõe a pirâmide da sociedade.

Desde a década de 1990 a linha mistificadora que designa se determinado sujeito está ou não inserido nas margens da pobreza é geralmente reduzido ao nível de renda. O Banco Mundial desde então tem utilizado o padrão de 01 (um) dólar dia para caracterizar se um dado indivíduo está abaixo da linha da pobreza. Já aqueles que vivem por dia com um valor menor são considerados indigentes. Este artifício apresenta debilidade e imprecisão, quanto mistifica a análise do fenômeno, já que se transpondo monetariamente essa linha, surge a ilusão que tais indivíduos conseguiram o feito de ascender socialmente para outro patamar na estratificação desta sociedade.

Com base nisso, poder-se-ia afirmar que ultrapassando a renda que designa a linha de corte entre pobres e não pobres conseguirão transitar socialmente de uma posição a outra, mesmo que eles continuem habitando na mesma localidade, vivenciando condições infra-humanas de vida, com acesso a educação e a outros



serviços sociais de baixíssima qualidade, sujeitas ao subemprego ou ao trabalho precarizado exacerbadamente extenuante, sendo objeto do clientelismo político e da ação caritativa de compadecidos segmentos sociais.

3 ESTRATÉGIA DO ESTADO “SOCIAL”: diretrizes (internacionais) para proteção social

Os efeitos contraditórios do imperativo neoliberal determinaram certa recomposição nas estratégias para os ajustes e contrarreformas preconizadas pelos organismos internacionais. Tanto o BIRD, quanto o FMI passaram a fazer exigências aos países subdesenvolvidos para retraírem empréstimos junto a esses órgãos, entre as condicionalidades consta,

[...] obrigações tanto de garantia de pagamento quanto de garantias de desenvolvimento, que se traduziam na obrigação da realização de políticas sociais compensatórias com objetivo de diminuir a desigualdade social sob a forma de “pacotes” para o desenvolvimento com os quais os países anuíam (MELO, 2005, p.72).

Na proposta dos organismos internacionais o investimento público em políticas com escopo na universalização de direitos e com amplitude de alcance entre os vários segmentos sociais torna-se numa barreira para se lograr a equidade social, em decorrência a escassez de recursos; assim, “sob vários aspectos, a despesa governamental com serviços sociais é ineficiente. E, sobretudo tendem a não beneficiar aqueles que mais necessitam – os pobres” (BANCO MUNDIAL, 1990, p.81).

O argumento é que o agravamento da pobreza demanda políticas voltadas exclusivamente para populações mais paupérrimas e vulnerabilizadas, cuja política focalizada é o instrumento mais eficaz.

Assim a tendência geral é a redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da seguridade social nos países – em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise [...] (BEHRING, 2003, p.103).

No Brasil, similarmente a América Latina, onde há uma grande massa de empobrecidos, esse discurso ganha fluidez, dissemina-se entre as classes sociais e os



segmentos que compõem a sociedade, que passa a reproduzi-lo em claro sinal de adesão a um projeto de sociedade dirigido pelos interesses de reestruturação do capital.

Na esteira desse processo, o projeto pelo qual vai aderindo à sociedade - sem isenção de contradições - se constrói num terreno que articula economia e política, sob forte ajuste fiscal do Estado e mercantilização de suas responsabilidades sociais, flexibilização das relações de trabalho; bem como, na formação de uma cultura dentro da sociedade de valorização dos serviços sociais privados, de fortalecimento do voluntariado - como resposta do chamado a sociedade a responsabilidades sociais, e mais gravemente, na formação de um *ethos* político de indiferenciação entre as classes fundamentais e seus segmentos, neutralizando o potencial de efervescência e disputa política no seio da sociedade civil.

Dito isso, dessa maneira basta perceber que tendo parte considerável do segmento médio da sociedade migrado para os serviços sociais privados, em virtude dos desenhos que precarizaram as políticas universais de proteção social, reduzindo-as a mera formalização, focalizando a efetivação do direito na atenção privilegiada a pobreza, em concomitante abertura de espaço para o mercado; sendo assim, a pressão social por ajustes estruturais favoráveis a classe trabalhadora de maneira mais geral se reduziu¹ e cresceu um sentimento de desvalorização ao serviço social público e de valorização do privado.

A arquitetura que a proteção social está se afigurando fundamentalmente na atualidade, mediada pelo movimento de recomposição nas formas de acumulação capitalista, redireciona as modulações de enfrentamento a questão social. Emerge, portanto nessa dinâmica, dois padrões de proteção social, aquele configurado na mercantilização do direito com o comércio de serviços no setor privado, e aquele delineado na política residual e focalizada oferecida através do Estado, cuja assistência assume centralidade.

Dessa forma, o trabalho assalariado, para uma parcela significativa da população, deixa de ser, gradativamente, o ideário de integração da ordem, e a assistência social, particularmente pelos programas de transferência monetária, como política compensatória, parece cumprir este papel econômico e político [...]. Neste contexto, a expansão da assistência social no

¹ Sem desconsiderar a suma importância desse segmento na luta pelos direitos, uma observação que cabe nesse momento da discussão, é que o setor mais paupérrimo da sociedade não possui larga cultura de reivindicação, lembremos-nos do clientelismo e do paternalismo que historicamente envolveu esse setor. Também, importa ressaltar que esse não é o único fator determinante no arrefecimento das lutas e pressões sociais pelo alargamento dos direitos.



Brasil ocorreu concomitante à ampliação do mercado como mediação para o atendimento às necessidades sociais (SITCOVSKY, 2006, p. 95-98).

Em face a alarmante pobreza, se molda formas bastante contraditórias e questionáveis de enfrentá-la, na qual a assistência social torna-se a principal porta de entrada dos miseráveis e pauperizados pelo sistema à proteção social brasileira. Num evidente sinal de que essa política, ilusoriamente ganha proeminência como mecanismo de combate as desigualdades sociais, não obstante, as formas pulverizadas, com forte seletividade e fragmentação no combate a pobreza. Apresentando preponderantemente nas modulações atuais da assistência, compensações aos pobres sob o formato de programas de distribuição de renda com pífio alcance no objetivo central que tem determinado essa política, que é erradicar a pobreza e combater as desigualdades, sem mexer nas estruturas que sustentam esta sociedade.

Por isso, “instala-se um período no qual a assistência social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social” (MOTA, 2006, p.08), numa espécie de mito ou remédio miraculoso para as contradições capitalista que vêm se acentuando na contemporaneidade.

As determinações e a influência das agências internacionais na formatação da proteção social brasileira vêm esvaziando a cidadania social ao privilegiar formas de combater as contradições da questão social voltadas unicamente na focalização da pobreza com ações pontuais e anódinas, que muitas vezes se assemelham ao velho assistencialismo, por instrumentalizar as efetivações das demandas sociais para barganhar legitimidade a um determinado projeto político.

A desigualdade alarmante na América Latina que jogou no final da última década século XX cerca de 43,8% de sua população a condição de empobrecimento, serviu para reascender as lutas sociais sob a atmosfera neoliberal, o pânico na Argentina, a insurreição do movimento indígena na Bolívia, as ações do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) no Brasil e o Movimento Zapatista no México.

Isso justifica o porquê do sinal de alerta acionado pelo capital e expresso nos relatórios e documentos das instituições que os representa. Examinando a preocupação do BIRD e FMI com os embates sociais e com ordenado terreno para reprodução capitalista. Diante da explicitação dessas contradições o capital busca dirimir a questão recalçando as funções do Estado e inaugurando relações indiferenciadas no âmbito da sociedade civil.



Objetivando uma nova linguagem hegemônica [desde] os anos 1990, organismos internacionais como FMI e o Banco Mundial fazem apologia de uma cidadania ativa [...], evocando a imagem de uma sociedade harmoniosa, em que as instituições sociais, comunidades, e cidadãos participem ativamente de seus destinos [...]. O Estado aparece para os países “pobres” novamente como gestor de compensações. “Mínimo”, mas capaz de gerir tanto a execução de uma nova forma de execução de relacionamento social como a ordem social, preocupação constante tanto mais se se agravam as conseqüências das reformas com relação ao empobrecimento dos países (MELO, 2005, p. 73).

As ações do governo de Luis Inácio Lula da Silva (Lula), que esteve na presidência do Brasil entre os anos 2002 e 2010, ao operar uma contrarreforma à previdência, manifestar comprometimento exacerbado com *superávit primário* em detrimento das políticas sociais universais, implementar uma política econômica de favorecimento ao capital financeiro, forte ajuste fiscal, privilégio a agroindústria exportadora, etc.; demonstrou em alguma medida alguns traços fundamentais da cartilha neoliberal.

Lula colocou como prioridade de seu governo o *combate à fome e a pobreza* sem, todavia, romper com as indicações dos organismos internacionais quanto ao combate a pobreza e a desigualdade no mundo, o *Programa Fome Zero* simbolizou o carro chefe das preocupações sociais de sua gestão nos primeiros anos de governo, que parece ter no *Bolsa família* o pilar central do programa. Assim, a política do atual governo apresenta traços que lhe permitem aproximar-se do enquadramento na conceituação de *social-democracia da terceira via*, denominado por (GIDDENS, 2001 apud NEVES, 2005) como um terceiro caminho entre neoliberalismo e a antiga social democracia. Ao ter assumido o discurso do combate a pobreza tão propalado pelo BIRD, FMI e BID, Lula também empreendeu no curso de seu governo contrarreformas e ajustes ditados afins com os princípios e diretrizes neoliberais e ao mesmo tempo a fim de legitimar o projeto que está sendo tecido, propala a preocupação com o pauperismo.

4 CONCLUSÃO

Erradicação do pauperismo e equidade social faz parte do discurso dos organismos internacionais (BID, FMI, BIRD, etc.) que ora foram incorporados por diversos governos na conjuntura atual. Todavia, as formas então assumidas atualmente para se desenhar esse enfrentamento e lograr a referida equidade pauta-se sob o



privilegio de políticas focalizadas e altamente seletivas, pois se trata de fazer justiça aos menos favorecidos, conforme o discurso conservador, ante a “impossibilidade” do Estado de garantir a universalidade dos direitos. Eis, portanto, o discurso que legitima esse processo. Paralelamente a tudo isso se vai privatizando aqueles serviços que são rentáveis para o capital e se construindo subjetivamente a anuência ao ideário e proposta neoliberal.

Dessa forma, as políticas sociais pontuais, seletivas e focalizadoras assumem a posição de eixo nuclear na mediação do direito a proteção social, reduzindo a potencialidade operativa das políticas universais.

Destarte, no plano da ideopolítico essa estratégia costura uma hegemonia instrumental para legitimação da minimização do Estado quanto as suas responsabilidades com as refrações da questão social e que permita se afinar ao processo contemporâneo de reestruturação do capital.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento Mundial 1990: a pobreza. In: **Indicadores do Desenvolvimento Mundial**. Fundação Getúlio Vargas, 1990.

_____. Relatório sobre o desenvolvimento Mundial 2004: a pobreza. In: **Indicadores do Desenvolvimento Mundial**. Fundação Getúlio Vargas, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARX, Karl. O processo de produção do capital – volume II. In: **O Capital**. 8ª ed. São Paulo: Difusão editorial S.A., 1982.

MOTA, Ana Elizabete. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social e Sociedade**, nº 87, São Paulo, Cortez, 2006.

SITCOVSKY, Marcelo. As Particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: **O Mito da Assistência Social – Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife: Editora Universitária, 2006.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria pobreza nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba: 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782004000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 08 de Dez. 2008.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. In: **Brasil**: 50 milhões de brasileiros vivem na miséria. Disponível em: <http://www.rebidia.org.br/novida/FGV_MFOME.htm>. Acesso em: 10 de fev. de 2012.