



INTER
FACES
CIENTÍFICAS

HUMANAS E SOCIAIS

ISSN IMPRESSO 2316-3348

ISSN ELETRÔNICO 2316-3801

OS NOVOS RUMOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: APROXIMAÇÕES CRÍTICAS

Jonis Manhães Sales Felipe¹

RESUMO

Especialmente a partir dos anos de 1990, as políticas sociais brasileiras têm experimentado um conjunto de transformações conservadoras que se concatenam com os novos padrões de regulação social mundiais. Essas modificações vêm alterando e mesmo destruindo algumas das conquistas mais substanciais asseguradas pela Constituição Federal de 1988, dentre elas a universalidade de certas políticas (a de Saúde, por exemplo) e a cen-

tralidade do Estado como prestador de serviços. Considerando esses aspectos, este artigo busca problematizar e exemplificar alguns dos rumos assumidos pelas políticas sociais no Brasil nos últimos anos, tomando como referência uma perspectiva crítica.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas sociais. Neoliberalismo. Direitos sociais.

ABSTRACT

Especially since the 1990s, Brazilian social policies have experienced a conservative set of transformations that concatenate with new patterns of global social regulation. These changes have altered and even destroyed some of the most substantial achievements secured by the Federal Constitution of 1988, among them the universality of certain policies (the Health, for example) and the centrality of the state as a ser-

vice provider. Considering these aspects and this article seeks to illustrate some of the directions given by the social policies in Brazil in recent years, taking as reference a critical perspective.

KEYWORDS

Social policies. Neoliberalism. Social rights.

RESUMEN

En especial a partir de la década de 1990, las políticas sociales brasileñas han experimentado una serie de transformaciones conservadoras que se concatenen con los nuevos modelos de regulación social global. Estos cambios han alterado, y hasta mismo, destruido algunos de los logros más importantes garantizados por la Constitución Federal de 1988, y entre ellos podemos citar la universalidad de ciertas políticas, la salud y la centralidad del Estado como proveedor

de servicios. Teniendo en cuenta estos aspectos, este artículo pretende analizar ejemplificando algunas de las direcciones dadas a las políticas sociales en Brasil en los últimos años, con referencia a una perspectiva crítica.

PALABRAS CLAVE

Políticas sociales. Neoliberalismo. Derechos sociales.

1 INTRODUÇÃO

Não são poucos os autores nacionais críticos (BEHRING e BOSCHETTI, 2010; FREIRE 2013; PEREIRA, 2012, NETTO, 2013) que têm se dedicado à reflexão sobre os rumos atuais das políticas sociais brasileiras. De maneira geral, todos têm destacado a década de 1990 como um marco para a compreensão da formatação que vem sendo impressa a elas, fundada na focalização e na seletividade, ou, nas palavras de Freire (2013, p. 47), na sua transmutação em políticas de combate à pobreza.

Esse processo, porém, não é um fenômeno tipicamente nacional. Como salienta Pereira (2012), as mudanças promovidas nas políticas sociais fazem parte de um movimento mundial de reestruturação que tem destruído, nos países desenvolvidos, os três pilares da social-democracia: pleno emprego; universalização dos direitos sociais; e um piso social e econômico abaixo do qual ninguém poderia viver.

Como se sabe, esses pilares não constituíram historicamente o modelo de regulação social implantado no Brasil. Os direitos sociais foram adquiridos aqui de uma maneira muito distinta daquela relatada por Marshall (1967) ao descrever a trajetória da cidadania inglesa. Enquanto lá, apesar de um considerável nível de elasticidade, o autor identifica uma trajetória progressiva dos direitos civis aos sociais, passando pela luta e reconhecimento dos direitos políticos, aqui, tanto a conquista (1930-1943) quanto a expansão dos direitos sociais (1966-1971) se deram em períodos de cerceamento dos direitos civis e políticos (ditaduras) (PEREIRA, 2012; DRAIBE 1989).

No entanto, a Constituição Federal de 1988, promulgada num período de redemocratização, trouxe a esperança da construção de um novo pacto social, fundado numa perspectiva mais universal e articulada entre as políticas sociais. Ocorre que, já no final da década de 1980 e, principalmente, no decorrer dos anos de 1990, quando os mecanismos institucionais necessários para a concretização de tais conquistas

sociais deveriam ser implantados, o restante do mundo andava na “contramão” de tais formulações.

Nessa ótica, o artigo que ora se apresenta abordará alguns dos pilares que têm sustentado essas transformações recentes no âmbito das políticas sociais, em especial as brasileiras. Para tanto, serão articulados os debates recentes de diferentes intelectuais que se dedicam à reflexão sobre tema com dados e informações que ilustram os caminhos e descaminhos impressos às aludidas políticas. Sem pretensões de amarrar ou esgotar as discussões, o que se pretende é a apresentação de um texto que permita ao leitor aproximações preliminares, embora fundamentadas, da abordagem crítica sobre as políticas sociais.

2 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Incentivados pelas crises da década de 1970 e pelo esgotamento do modelo fordista-taylorista, os estados nacionais centrais começaram a adotar diversas medidas na tentativa de recuperar a estabilidade e as taxas de crescimento perdidas com a estagnação do setor produtivo e as altas taxas inflacionárias – “estagflação”, segundo colocações de Harvey (2009). Dentre essas medidas, destacam-se: a contenção dos gastos sociais; o ataque aos sindicatos e organizações políticas da classe trabalhadora; a restauração de taxas “naturais” de desemprego; as reformas fiscais com desoneração dos grandes capitais; a desconstrução de diversos direitos sociais adquiridos historicamente.

Obviamente, as reformas – ou “contrarreformas”², segundo colocações de Behring e Boschetti (2010) –

2. Behring e Boschetti (2010) caracterizam como “contrarreforma” o conjunto de medidas adotado por diversos Estados Nacionais (entre eles o Brasil) para adequarem-se à lógica do capital reestruturado e do ideário neoliberal. Tais medidas centraram-se no “ajuste fiscal” em relação à política econômica e no desmonte progressivo de diversos direitos sociais conquistados historicamente.

planejadas pelos capitalistas e seus representantes no Estado não foram adotadas na sua integridade, visto que os direitos políticos e sociais foram adquiridos pela classe trabalhadora europeia por meio de um pacto político sólido, conquistado após décadas de luta e participação política do movimento operário. Além do mais, especialmente em certos países da Europa ocidental como França e Inglaterra, a população gozou durante vários anos dos serviços e benefícios do *Welfare State* em moldes mais ou menos universais, a depender das peculiaridades históricas de cada nação.

Não obstante, é justamente nesse período de retrocessos na escala mundial que, no Brasil, construiu-se uma regulamentação jurídica para direitos sociais mais universalizantes e articulados. Como foi sinalizado, a Carta Magna brasileira já nasce contestada pelas forças conservadoras (PEREIRA, 2012). Suas conquistas sociais mais substanciais foram desconstruídas logo nos primeiros anos de vigor em razão da assinatura do Consenso de Washington em 1989, dos retrocessos no financiamento, na institucionalização e no controle social das políticas sociais (em especial no que tange à Previdência Social, à Saúde e à Assistência Social) durante o governo Collor (1990-1992), e do privilegiamento da política monetária (privatizações, DRU³, reforma previdenciária) nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Os dois mandatos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva não romperam, conforme identificam Behring e Boschetti (2010), Pereira (2012) e Castelo (2012), com o direcionamento econômico adotado pelos antecessores. Entretanto, alguns avanços podem ser identificados no campo social como: a não criminalização dos movimentos sociais, o aumento real do poder de compra do salário mínimo, o incentivo à formalização dos trabalhadores e microempresas e a queda das taxas de pobreza.

Em relação à retirada de milhões de pessoas da linha da pobreza, na forma apresentada pelo IBGE (2012), algumas questões merecerem destaque. Além do fortalecimento da política de emprego, a grande responsável pelos resultados positivos alcançados pelos governos do Partido dos Trabalhadores nos últimos anos, no que se refere especificamente ao aumento da renda de segmentos populacionais pauperizados, é a Política de Assistência Social. Nessa gestão, diversos avanços em termos de institucionalização, padronização, regulação e tipificação de serviços e benefícios foram registrados.

No entanto, o ponto central da aludida Política tem sido a transferência de renda, mesmo quando se leva em conta o mandato de Dilma Rousseff (2011- atual). Nos últimos dez anos, o Programa Bolsa Família (PBF) se consolidou como “carro-chefe” do executivo federal, justificando, juntamente com a diminuição da idade para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) para 65 anos, o aumento efetivo dos recursos destinados à Assistência Social.

Uma análise preliminar sobre o orçamento da Política de Assistência Social poderia demonstrar tal crescimento. De acordo com Salvador (2010), somente de 2004 a 2007, os investimentos federais nessa área cresceram 48,38%, considerando apenas o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), responsável pela execução de serviços e ações continuadas, programas e projetos e pelo pagamento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV). Para além do FNAS, ainda poderiam ser contabilizados os valores destinados ao PBF. Em 2006, eles eram responsáveis por 30% dos recursos movimentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); em 2010, a proporção chegou a 36% e, em 2012, a 38%, representando um volume total de cerca de 18,5 bilhões de reais neste último ano (SENADO FEDERAL, 2014).

Engana-se, todavia, quem pensa que tais investimentos não estão concatenados com os princípios e as diretrizes formulados pelos organismos multilate-

3. Desvinculação de Receitas da União (DRU), instituída em 1994 - Permite a retirada de 20% dos impostos e contribuições sociais destinados ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) para a composição dos recursos fiscais, os quais são utilizados muitas vezes para pagamento de dívida interna e externa.

rais (Organização das Nações Unidas – ONU, Fundo Monetário Internacional - FMI). Na realidade, o aumento dos recursos destinados à Assistência Social somente corrobora as teses levantadas por Freire (2013). De acordo com a pesquisadora, as políticas sociais atuais têm reduzido o conjunto de desigualdades sociais (questão social), que são inerentes ao modo de produção capitalista, à pobreza. O foco tem sido o enfrentamento desta, sem transformações na estrutura econômica, o que reduz a intervenção social à administração da miséria.

Essas diretrizes são absolutamente diferentes daquelas que fundamentaram a construção do *Welfare State* inglês ou francês. Enquanto no passado recente (entre o final da década de 1940 e o início dos anos de 1970) o conjunto de mecanismos de proteção social se direcionava para o trabalhador, hoje em dia, o público a ser atendido são os miseráveis, vulneráveis, excluídos ou desfiliaados (conforme as diferentes correntes de interpretação e classificação).

Rosanvallon (1998), por exemplo, é um dos importantes intelectuais utilizados para fundamentar os argumentos dos que defendem o redirecionamento das políticas sociais, aumentando a focalização e a seletividade delas. Enfatizando o fluxo de informações na sociedade contemporânea, o autor aponta que os tempos atuais permitiram a superação da opacidade que impedia a identificação das diferenças no período entre e pós-guerra, marcado por riscos e incertezas compartilhados. Atualmente, o desemprego, as mudanças demográficas, as alterações na composição familiar e a centralidade das diferenças entre os indivíduos impõem novas pautas para se pensar as funções do Estado na intervenção social.

Nessa direção, o autor constrói sua tese, afirmando a necessidade de diminuição dos princípios universalistas nas políticas sociais e a adoção de certo nível de seletividade, considerando as mudanças apresentadas. Além disso, critica o imposto sobre a renda (pauta histórica dos partidos de esquerda no mundo),

o qual é visto como uma forma de desvalorizar o esforço individual numa sociedade onde as classes são “maleáveis” e admitem maior “mobilidade”.

Apesar de tratar especificamente da sociedade francesa, os pressupostos formulados por Rosanvallon (1998) invadiram diversos países periféricos, fundamentando pautas e projetos de governo de importantes partidos. No Brasil, os elementos oferecidos por ele foram utilizados (e ainda são) como embasamento para transmutar diversas conquistas sociais asseguradas pela Constituição de 1988.

Outro pensador que também influenciou consideravelmente os rumos tomados pelas políticas sociais brasileiras a partir dos anos de 1990 foi Robert Castel (1998). Conceitos como vulnerabilidade social, integração, desfiliação e exclusão estão impregnados no imaginário dos gestores, técnicos e da própria população usuária dos serviços sociais (em especial aqueles vinculados à Política de Assistência Social). Além disso, mesmo com uma postura mais crítica e teoricamente mais sólida em relação às transformações contemporâneas, se comparadas às de Rosanvallon (1998), as análises fornecidas por Castel (1998), também, foram utilizadas para fundamentar políticas sociais de inserção (embora elas sejam criticadas pelo próprio autor), voltadas para os inadaptados para o trabalho – indivíduos considerados como “supranumerários” (em conformidade com a produção do autor).

Entretanto, muitos dos equívocos derivados da adoção das bases conceituais e analíticas fornecidas por Castel (1998) devem-se ao fato de sua obra não ter sido elaborada para compreender as especificidades dos países periféricos. Nesse sentido, não se pode falar que a questão social no Brasil (como o escritor o faz ao estudar a sociedade inglesa) está articulada ao desemprego e à fragilização do trabalho, pois se trata de um país que nunca generalizou o trabalho formal. Esses e outros elementos acerca da apropriação dos pressupostos desse pensador para compreender o caso brasileiro são investigados por Costa (2000).

De maneira geral, a apreensão dessas bases conceituais e analíticas permite perceber a direção que as políticas sociais brasileiras, mergulhadas na onda de transformações econômicas e ideológicas do neoliberalismo, vêm tomando. A centralidade da política econômica, a necessidade de contrapartidas pelos benefícios recebidos, a criminalização dos pobres e beneficiários dos programas de transferência de renda, a ultrafocalização nos miseráveis, a retórica da vulnerabilidade e da inserção social, a psicologização/individualização das abordagens e a centralidade do repasse monetário com vistas ao consumo somente confirmam o que Sader (2011) (apud PEREIRA, 2012, p. 744) afirmou ao se referir à vitória de Lula no início dos anos 2000: “quando a esquerda finalmente chegou ao governo, tinha perdido a batalha das ideias”.

A grande vitória do neoliberalismo é, por conseguinte, uma vitória ideológica. Todas essas concepções não só permeiam o imaginário dos indivíduos que usufruem das políticas sociais, como são reafirmados por eles.

Absolutamente imbricado com esse processo está o consentimento em torno da barbárie e da violência. Para os pobres “merecedores”, o Estado tem oferecido uma gama de ações pontuais de “inserção”. Por outro lado, para aqueles que, de alguma forma (pela revolta ou pela contravenção), ameaçam a ordem e o *status quo*, os “remédios” utilizados são a repressão, a força armada, a “espada” do Estado.

Dois conjuntos de eventos contemporâneos são representativos desse movimento. Em primeiro lugar, as ações da polícia nas recentes manifestações populares que acontecem desde os meses junho e julho do ano de 2013, valendo-se da força bruta contra civis. Ainda em relação à intervenção da polícia, poderiam ser citadas as constantes operações nas favelas e comunidades dominadas pelo tráfico de drogas. Um estado de guerra permanente se instalou nesses locais e, frequentemente, jovens, adultos, crianças, homens e mulheres inocentes engrossam as listas de homicídios cometidos por militares.

Em segundo lugar, também, têm gerado vulto as constantes ações de recolhimento compulsório de usuários de drogas no município do Rio de Janeiro. Contrariando diversas conquistas galgadas durante os anos de 1970 e 1980 com os Movimentos de Reforma Sanitária e Psiquiátrica, a Política de Saúde Mental para usuários de drogas tem retrocedido e se transformado em política de “limpeza” dos espaços públicos, com medidas que violam direitos fundamentais e agridem esses indivíduos sem oferecer reais condições para o tratamento da doença.

Outro indicativo dos rumos que as políticas sociais brasileiras vêm tomando nos últimos tempos está relacionado à delegação de responsabilidades estatais às Organizações Não Governamentais (ONGs) e aos demais organismos da sociedade civil (terceiro setor). Associados ao discurso de satanização do Estado e de desqualificação dos serviços públicos por ele oferecidos, a grande mídia e uma parte significativa dos partidos políticos têm defendido o repasse de recursos e incentivado a realização de convênios com instituições “sem fins lucrativos”.

Destarte, serviços públicos fundamentais, em especial os de saúde e de assistência, estão migrando da esfera de prestação direta pelo Estado para a esfera privada, contrariando pilares fundamentais da seguridade social contidos na Carta Magna. São representativos dessa tendência os esforços empreendidos pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, mas, também, por diversos outros municípios e estados da federação, a qual repassou dezenas de unidades de atenção primária em saúde para serem administradas por ONGs. Somente a “Viva Rio”, uma dessas organizações, é responsável por gerenciar cerca de sessenta unidades básicas de saúde no referido município.

Seguindo essa trajetória, importantes conquistas sociais têm migrado, novamente, do campo do direito para o campo do favor e da benesse. Como informa Netto (2013), trata-se de expressões, nas políticas sociais, da barbárie promovida pelo *tardocapitalismo*.

Considerando todos esses elementos, não seria pertinente afirmar que os caminhos construídos pela atual conjuntura política e econômica fundada nos ideais do neoliberalismo e nas transformações produtivas da reestruturação/flexibilização apontam para a aniquilação das políticas sociais. Certamente, porém, os padrões de regulação social estão em metamorfose, principalmente no que se refere ao princípio da *universalidade*.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta breve explanação não pretendeu, de maneira alguma, esgotar as possibilidades de análise acerca das transformações contemporâneas promovidas nos padrões de regulação social, em especial nas políticas sociais. Ao contrário, foram apresentados alguns elementos que possibilitam uma aproximação inicial para o leitor que pretenda aprofundar seus estudos nesse campo.

Nesta perspectiva, o texto introduziu os principais argumentos oferecidos por importantes autores contemporâneos vinculados à tradição crítica, bem como resgatou alguns dos fundamentos teóricos de intelectuais que inspiram as reformas e alterações promovidas, por influência do ideário neoliberal, no conjunto de formas de intervenção sobre o social. Para exemplificar esse movimento mais amplo de modificações, em especial no que tange aos rumos tomados pelo Brasil após 1990, foram apresentados alguns dados e informações concretos sobre as Políticas de Assistência Social e Saúde nas últimas décadas.

Como é possível averiguar, além dos retrocessos em termos de regulamentação (reformas previdenciárias, vetos nas leis complementares da Saúde, ausência de parâmetros e de um sistema integrado de operacionalização da Assistência Social até o governo Lula), também ganharam destaque nos últimos tempos: a focalização dos serviços sociais no combate à pobreza extrema; o repasse (principalmente nos esta-

dos e municípios) das responsabilidades estatais para as entidades da sociedade civil; a retirada de recursos da seguridade social por meio da DRU; o crescimento/ retomada da repressão como mecanismo de enfrentamento da *questão social*.

Por todos esses motivos, a conjuntura atual do capitalismo tem evidenciado que os rumos tomados pelas políticas sociais contemporâneas apontam para um padrão de intervenção social conservador, o qual resgata traços de violência, paternalismo e caridade, que pareciam superados pelo atual estágio de desenvolvimento. É nessa linha que Netto (2013) chega a contestar as possibilidades emancipatórias desse modo de produção, apontando para o seu esgotamento em direção à barbárie.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.112, p.613-636, 2012.
- COSTA, S. G. Sociedade salarial: contribuições de Robert Castel e o caso brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.63, p.5-26, 2000.
- DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS/Vértice, p.13-61, 1989.
- FREIRE, S. Políticas sociais para a pobreza: a pobreza das políticas. In: SOUZA, G. (Org.) **O Social em perspectiva: Políticas, trabalho, Serviço Social**. Maceió: EDUFAL, p.47-61, 2013.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2009.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE: 2012.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. In: SOUZA, G. (Org). **O Social em Perspectiva**: políticas, trabalho, serviço social. Maceió: EDUFAL, p.12-45, 2013.

PEREIRA, P. A. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.112, p.729-753, 2012.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: Repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALVADOR, E. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SENADO FEDERAL. **Sistema de Informações sobre orçamento público (SIAFI/SIGA)**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

Recebido em: 11 de Março de 2014
Avaliado em: 31 de Março de 2014
Aceito em: 1 de Abril de 2014

1. Mestrando em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e graduado em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: jonis3@oi.com.br