

As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento

Maria Cristina Piana

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PIANA, MC. *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

1

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO: NATUREZA E DESENVOLVIMENTO

“O que transformou o mundo não foi a utopia. Foi a necessidade.”

José Saramago

O presente capítulo tem como proposta apresentar algumas reflexões sobre o tema complexo, muito discutido e trabalhado pelo Serviço Social brasileiro, que são as políticas sociais.

A partir dos anos 80 (século XX), a profissão passou a ter uma consistente produção sobre o tema.

A análise das políticas sociais tem muitos caminhos a percorrer. Este estudo intenciona apresentar a dinâmica das políticas sociais, bem como suas características, organização e gestão no desenvolvimento do capitalismo e das lutas profissionais e sociais. Por ora, abordará a articulação entre política e economia na sociedade capitalista.

As políticas sociais no Brasil estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas pelo País em níveis econômico, político e social. São vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (Faleiros, 1991, p.8).

O Serviço Social, como profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho, deve ser entendido a partir das configurações expressas pelas relações de classe estabelecidas pelo modelo societário, o capitalismo.

Dessa forma, o Serviço Social como uma das profissões responsáveis pela mediação entre Estado, burguesia e classe trabalhadora na implantação e implementação das políticas sociais destinadas a enfrentar a “questão social”, que emergiu na primeira metade do século XIX, com o surgimento do pauperismo, na Europa Ocidental (Pastorini, 2007, p.16), é que ganha hoje, novos contornos a partir do complexo cenário formado pelos monopólios e pelo ideário neoliberal.

Origem, características e funções das políticas sociais

O estudo das políticas sociais, na área de Serviço Social, vem ampliando sua relevância na medida em que estas têm-se constituído como estratégias fundamentais de enfrentamento das manifestações da questão social na sociedade capitalista atual.

Não se pode precisar um período específico do surgimento das primeiras identificações chamadas políticas sociais, visto que, como processo social, elas se originam na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo como a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal.

Sua origem relaciona-se aos movimentos de massa socialmente democratas e à formação dos estados-nação na Europa Ocidental do final do século XIX, porém sua generalização situa-se na transição do capitalismo concorrencial¹ para o capitalismo monopolista,

1 Capitalismo concorrencial fase do capitalismo que teve início com aparecimento de máquinas movidas por energia não-humana. Inicia-se na Inglaterra com a máquina a vapor, por volta de 1746 e finda com o início dos monopólios (Behring, 2000, p.32).

especialmente em sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (Behring & Boschetti, 2006, p.47).

Historicamente, o estudo das políticas sociais deve ser marcado pela necessidade de pensar as políticas sociais como “concessões ou conquistas”, na perspectiva marxista (Pastorini, 1997, p.85), a partir de uma ótica da totalidade. Dessa forma, as políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. Surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (Montaño, 2007, p.39).

A política econômica e a política social estão relacionadas intrinsecamente com a evolução do capitalismo (conforme proposta de reflexão), fundamentando-se no desenvolvimento contraditório da história (Vieira E., 2007, p.136). Tais políticas vinculam-se à acumulação capitalista e verifica-se, a partir daí, se respondem às necessidades sociais ou não, ou se é mera ilusão.

Segundo Vieira E. (1995, p.15), a acumulação é o “[...] sentido de concentração e de transferência da propriedade dos títulos representativos de riqueza”. As transformações ocorridas nas revoluções industriais acarretaram uma sociedade com um vasto exército de proletários.

A política social² surge no capitalismo com as mobilizações operárias e a partir do século XIX com o surgimento desses movimentos populares, é que ela é compreendida como estratégia governamental. Com a Revolução Industrial na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, esta trouxe consequências como a urbanização exacerbada, o crescimento da taxa de natalidade, fecunda o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público e as primeiras

2 A expressão “política social” teve origem entre pensadores alemães de meados do século XIX que criaram, em 1873, uma associação para seu estudo. A partir daí, a expressão passou a ser amplamente utilizada, muitas vezes sem uma clareza conceitual.

ações de política social. Ainda nesta recente sociedade industrial, inicia-se o conflito entre os interesses do capital e os do trabalho.

Para Vieira E. (1992, p.81), a história do capitalismo testemunha contradição fundamental, de um lado, ininterrupto crescimento do mercado e do consumo e de outro, sua gradativa monopolização. Com isso,

o processo de acumulação do capital impõe à indústria a necessidade de alargar o mercado e de aumentar o consumo, mas o resguardo e o incremento da rentabilidade do capital já invertido exigem de quando em quando limitações de caráter monopolizador, entravando o próprio mercado e tolhendo as novas possibilidades de sua expansão. O abaixamento do nível de vida da população garante ao mesmo tempo uma taxa média de lucro e também a redução do mercado imprescindível à produção.

Dessa forma, pode-se afirmar que não há política social desligada das lutas sociais. De modo geral, o Estado assume algumas das reivindicações populares, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais dizem respeito inicialmente à consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Certamente, não se estende a todas as reivindicações, mas na aceitação do que é conveniente ao grupo dirigente do momento (Vieira, E., 1992, p.23).

E com Faleiros (1991, p.8), pode-se afirmar que:

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão.

O período que vai de meados do século XIX até os anos de 1930, é marcado predominantemente pelo liberalismo e sustentado pela concepção do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado.

O estado liberal é caracterizado pelo indivíduo que busca seu próprio interesse econômico proporcionando o bem-estar coletivo, predomina a liberdade e competitividade, naturaliza a miséria,³ mantém um Estado mínimo, ou seja, para os liberais, o Estado deve assumir o papel “neutro” de legislador e árbitro, e desenvolver somente ações complementares ao mercado e as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício e devem ser um paliativo, o que significa que a pobreza deve ser minimizada pela caridade privada. É, portanto, o mercado livre e ilimitado que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum.

Mediante esses princípios defendidos pelos liberais e assumidos pelo Estado capitalista, o enfrentamento da questão social, neste período, foi sobretudo repressivo, e seguido de algumas mudanças reivindicadas pela classe trabalhadora que foram melhorias tímidas e parciais na vida dos trabalhadores, sem atingir as causas da questão social.

Também as reformas sociais ocorridas no período pós-Segunda Guerra não atingiram esse objetivo. Assim as primeiras ações de políticas sociais ocorrerão na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social. Ambos terão um ponto em comum que é o reconhecimento de direitos sociais sem prejudicar os fundamentos do capitalismo. Isso porque não houve ruptura radical entre o Estado liberal (século XIX) e o Estado social capitalista (século XX). Mas, sim, uma nova visão de Estado, pressionado por mudanças (lutas das classes trabalhadoras), o “velho liberalismo foi cedendo espaço a um liberalismo mais ‘social’” (Pereira, 2000a, p.110) e incorporando orientações social-democratas em um novo contexto socioeconômico e da luta de classes, possibilitando uma visão social e, conseqüentemente, investimentos em políticas sociais (Behring & Boschetti, 2006, p.63).

O Estado europeu liberal do século XIX reconheceu direitos civis tais como: o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de se-

3 Os liberais veem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfeibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produtiva (Behring & Boschetti, 2006, p.62).

gurança e de propriedade, mas com características de Estado policial e repressor (Pereira 2000a, p.108-9) e assim a população usufruiu especialmente do direito à liberdade e à propriedade.

O fortalecimento e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX (idem), e os ganhos sociais e políticos obtidos mais precisamente no século XX pelos trabalhadores.

A busca da classe operária pela emancipação humana, a socialização da riqueza e uma nova ordem societária garantiram algumas conquistas importantes na dimensão dos direitos políticos tais como: o direito de voto, de organização e a formação de sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação, e de ampliar os direitos sociais.

Desta forma, segundo Behring & Boschetti (idem, p.64),

a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX.

Ainda segundo as autoras, o surgimento das políticas sociais foi gradativo e diferenciado entre os países, com base nos movimentos e organizações reivindicatórias da classe trabalhadora e na correlação de forças no âmbito do Estado. A história relata que é no final do século XIX o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais mais amplas, planejadas e sistematizadas sob caráter de obrigatoriedade (idem).

Assim o século XX vive transformações globais desenfreadas que alteram a vida de bilhões de pessoas no mundo. As transformações no mundo do trabalho determinaram novos padrões de organização e gestão da indústria, novos tipos de relações e contratos de trabalho e comercialização, altos índices de investimentos em avanços tecnológicos e de automação.

O padrão dominante taylorista/fordista, surgido nos anos 30 (século XX), após a chamada Grande Depressão, fundamentado na

produção maciça de mercadorias em grandes fábricas, concentradas e verticalizadas, com rígido controle do processo de trabalho que reunia grande número de trabalhadores manuais, especializados, relativamente bem pagos e protegidos pela legislação trabalhista, passa a ser substituído ao entrar em crise, e é substituído pela chamada acumulação flexível, ou seja, a descentralização da economia, com o chamado modelo japonês toyotista que supõe um processo de modificações enfeixadas no mote da flexibilização. Este modelo apresenta uma nova racionalidade produtiva como afirma Antunes (1996, p.79-81):

tem-se um sistema que responde imediata e diretamente às demandas que são colocadas e que possui a flexibilidade para alterar o processo produtivo de modo que não se opere com grandes estoques, mas com estoque mínimo; de modo que se tenha um sistema de produção ou de acumulação flexível, que se adequa a essas alterações cotidianas de mercado. Enfim, um processo produtivo flexível que atenda esta ou aquela rigidez característica de produção em linha de montagem do tipo fordista [...]. É então um processo de organização do trabalho fundado numa resposta imediata à demanda, numa organização flexível do trabalho, numa produção integrada e que supõe necessariamente o envolvimento do trabalho, acarretando o estranhamento do trabalhador, sua “alienação” do trabalho que se torna menos despótico e mais manipulatório [...]. Um sistema de produção flexível supõe direitos do trabalhador também flexíveis, ou de forma mais aguda, supõe a eliminação dos direitos do trabalho [...].

Estas transformações afetam as relações de trabalho e o cotidiano do trabalhador, em seus direitos como a educação, a saúde, a habitação, o lazer, a vida privada. Contudo, o que permanece é o modelo societário capitalista sob o qual ocorrem tais modificações. E assim, este se estabelece, no final do século XX, não mais como concorrencial. E com a Era Imperialista, tem-se uma hegemonia que se efetiva a partir da consolidação de grandes grupos monopolizados (concentração do capital).

O capitalismo monopolista intensifica suas contradições oriundas da organização da produção capitalista, ou seja, sua produção cada

vez mais socializada é restrita pela concentração mundial de renda por meio de apropriação privada dos produtos do trabalho.

E assim, como afirma Netto (1996b, p.15),

o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica [...].

A fase monopólica firma-se por meio do controle dos mercados, garantindo maiores lucros aos capitalistas. Com isso ocorrem diversas variações nas instituições capitalistas, tais como: ampliação do sistema bancário e creditício, acordos empresariais para o aumento do lucro por meio do controle dos mercados, formando os chamados cartéis. Surge grande acumulação de lucro, diminuição da taxa média de lucro e a tendência ao subconsumo aumenta. Os setores de grandes concorrências aumentam em seus investimentos demandando o surgimento de novas tecnologias e diminuindo os postos de trabalho.

Tais contradições geram uma concorrência acirrada de vários grupos monopolistas que disputam o mercado nacional e o mercado internacional. Contudo, criam-se mecanismos extraeconômicos de controle, por meio do Estado, na perspectiva neoliberal ou na perspectiva social-democrática, para controlar as ameaças aos lucros dos monopólios.

Todas essas modificações estendem-se em nível planetário no chamado “mundo” de globalização, que se expressa como nova modalidade de dominação imposta pelo capital por meio da intensificação do intercâmbio mundial de mercadorias, preços, ideias, informações, relações de produção, proporcionando mudanças significativas nas relações humanas. Para Netto (1996b, p.91):

A globalização, ainda, vem agudizando o padrão de competitividade intermonopolista e redesenhando o mapa político-econômico do mundo: para assegurar mercados e garantir a realização de superlucros, as grandes corporações têm conduzido processos supranacionais de integração, os megablocos (União Europeia, Nafta, APEC)

que, até agora, não se apresentam como espaços livres de problemas para a concentração dos interesses do grande capital.

Dessa forma, o fenômeno da globalização se por um lado permite o intercâmbio mundial por meio da maior interação entre os povos, por outro, tem trazido uma série de contradições e divergências: o aumento do desemprego estrutural,⁴ a exclusão social, o aumento da pobreza, guerras políticas e religiosas e outros, ratificando a lógica do capital, que trazem a concentração da riqueza nas mãos dos setores monopolizados e o acirramento da desigualdade social.

Para atenuar as contradições postas pelas “crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo da lógica do capital” (Behring & Boschetti, 2006, p.71) e manter a ordem, ocultar as consequências nefastas do capitalismo, criam-se mecanismos políticos e econômicos que garantem a reprodução do sistema e formam um amplo aparato ideológico que procura naturalizar e perpetuar este modelo de sociedade. Após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se o chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)⁵ e posteriormente o neoliberalismo.⁶

4 O desemprego estrutural é resultante da forma de organização da produção capitalista que gera um excedente de trabalhadores que ficam disponíveis como exército industrial de reserva. Na sociedade com a potencialização do trabalho decorrente da automação e tecnificação da economia, o desemprego estrutural toma vulto ainda maior (Behring, 2000, p.35).

5 Segundo a literatura especializada, foram três os pilares do Estado de Bem-Estar Social e das políticas sociais correspondentes, no seu período de ouro, 1945 e 1975:

1. o pleno emprego (masculino), respaldado na propriedade econômica de pós-guerra, na doutrina keynesiana e no esquema beveridgiano de seguridade social;
2. a universalização dos serviços sociais, visando atingir a todos indistintamente, de forma incondicional; e
3. a assistência social como forma de proteção, cuja principal função seria a de impedir que segmentos socialmente vulneráveis resvassem para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade (Pereira, 2000a, p.55).

6 Neoliberalismo, como arcabouço teórico e ideológico não é algo novo. Nasce com o combate implacável, no início da década de 1940, às teses keynesianas e ao ideário do Estado de Bem-Estar, sobretudo aos direitos sociais e aos ganhos de produtividade da classe trabalhadora. Seu postulado fundamental é de que o mercado é a lei social soberana. Friederich Hayek, teórico principal

O ideário do Estado de Bem-Estar Social é proposto pela teoria keynesiana em países da Europa e nos Estados Unidos da América que tinha como princípio de ação o pleno emprego e a menor desigualdade social entre os cidadãos. É erigido pela concepção de que os governos são responsáveis pela garantia de um mínimo padrão de vida para todos os cidadãos, como direito social. É baseado no mercado, contudo com ampla interferência do Estado que deve regular a economia de mercado de modo a assegurar o pleno emprego, a criação de serviços sociais de consumo coletivo, como a educação, saúde e assistência social para atender a casos de extrema necessidade e minimizar a pobreza.

Assim afirma Faleiros (1991, p.20),

é pelo Estado Bem-Estar que o Estado garante ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos. Nos Estados Unidos, esses benefícios dependem de critérios rigorosos de pobreza e os serviços de saúde não são estatizados, havendo serviços de saúde para os velhos e pobres. O “acesso geral” à educação, à saúde e à justiça existente na Europa decorre de direitos estabelecidos numa vasta legislação que se justifica em nome da cidadania. O cidadão é um sujeito de direitos sociais que tem igualdade de tratamento perante as políticas sociais existentes.

Com essa realidade, ampliaram-se as funções econômicas e sociais do Estado que passou a controlar parcialmente a produção e a assumir despesas sociais. Essas transformações do Estado foram de acordo com a força do movimento trabalhista e ocorreram nos chamados países desenvolvidos da Europa e nos Estados Unidos.

do neoliberalismo expõe suas teses básicas no início da década de 1940. A ele se juntam, entre outros, M. Friedman, e K. Popper. A adoção das teses neoliberais e a implementação econômica e político-social têm início, todavia, apenas no contexto da crise e do colapso do socialismo real. É uma ideologia capitalista que defende o ajuste dos Estados nacionais às exigências do capital transnacionalizado, portanto, contrária aos pactos que subordinam o capital a qualquer forma de soberania popular ou instituições de interesse público.

O Estado de Bem-Estar Social buscou assegurar um acordo de neutralidade nas relações das classes sociais e amortecer a crise do capitalismo com a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise. Entretanto, foram beneficiados os interesses monopólicos. E como afirmam Behring & Boschetti (2006, p.71),

As políticas sociais se generalizam nesse contexto, compondo o rol de medidas anticíclicas do período, e também foram o resultado de um pacto social estabelecido nos anos subsequentes com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas.

Nos chamados países pobres e dependentes da América Latina, especialmente no Brasil, nunca ocorreu a garantia do bem-estar da população por meio da universalização de direitos e serviços públicos de qualidade.⁷ Segundo Faleiros (1991, p.28),

Nos países pobres periféricos não existe o Welfare State nem um pleno keynesianismo em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal, decorrentes do fato da residência no país ou da cidadania. São políticas “categoriais”, isto é, que tem como alvo certas categorias específicas da população, como trabalhadores (seguros), crianças (alimentos, vacinas) desnutridas (distribuição de leite), certos tipos de doentes (hansenianos, por exemplo), através de programas criados a cada gestão governamental, segundo critérios clientelísticos e burocráticos. Na América Latina, há grande diversidade na implantação de políticas sociais, de acordo com cada país [...].

A década de 1970 enfrentou o declínio do padrão de bem-estar por meio da crise capitalista agravada pelos reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação. A regulamentação do mercado

7 Não será aprofundada essa realidade brasileira, considerando que o objetivo deste capítulo é apresentar sucintamente a trajetória das políticas sociais no Brasil, não visando aprofundamento.

por parte do Estado e o avanço da organização dos trabalhadores passam a ser considerados entraves à livre acumulação de capitais.

Na década seguinte, com a queda dos regimes socialistas⁸ do leste europeu, a crise fiscal do Estado de Bem-Estar e a estagnação da economia ganham forças e os argumentos neoliberais recuperando as ideias liberais propõem a mínima regulamentação do mercado e a ampla liberdade econômica dos agentes produtivos.

Com o avanço das ideias neoliberais, ganha espaço o discurso vitorioso do capitalismo. Tem-se uma realidade ideológica em defesa dos interesses do capital, favorecendo grupos monopolizados, em detrimento dos trabalhadores, realidade essa, velada por um discurso de direitos individuais, tem-se a naturalização da desigualdade social, a busca pela eficiência e competitividade no mundo da globalização. O que segundo Sposati (2000, p.64):

O maior impacto da globalização se manifesta na desregulamentação da força de trabalho, no achatamento de salários e no aumento do desemprego. Esta é a face perversa da globalização, pois em vez de traduzir melhores condições aos povos, ela vem trazendo a globalização da indiferença com os excluídos.

O neoliberalismo passou a ditar o ideário de um projeto societário a ser implementado nos países capitalistas para restaurar o crescimento estável. Tendo como assertivas a reestruturação produtiva, a privatização acelerada, o enxugamento do Estado, as políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

8 O modelo socialista estruturou-se a partir de uma ideia de sociedade em que os principais recursos econômicos estivessem sob o controle das classes trabalhadoras; em que a gestão do Estado tinha como objetivo promover a igualdade social e tão somente a igualdade política e jurídica; em que o direito de propriedade passava a ser fortemente limitado; em que houvesse uma rígida planificação da economia, com a manutenção de serviços sociais básicos e a minimização do desemprego; em que o ideário socialista fosse propagado por uma estrutura de educação, de meios de comunicação social e do partido único (Behring, 2003).

Para essa realidade, vive-se o desmonte da cidadania social, uma das maiores conquistas democráticas e o abalo da utopia de construção de uma sociedade livre de incertezas e desamparos sociais (Estado de Bem-Estar Social).

Como afirma Pereira (2000a, p.56), tem-se em quase todo o mundo, o desmonte das políticas nacionais de garantias sociais básicas, cujas principais implicações estão voltadas aos cortes de programas sociais à população de baixa renda, à diminuição dos benefícios da seguridade social e à criminalização da pobreza com o incentivo às práticas tradicionais de clientelismo, à filantropia social e empresarial, à solidariedade informal e ao assistencialismo, revestidos de práticas alternativas e inovadoras para uma realidade de pobreza e exclusão social.⁹

No que diz respeito ao Estado Capitalista, este sempre assumiu historicamente os interesses da burguesia, da classe dominante assegurando muitos favorecimentos e benefícios para a primazia do lucro. Afirma Netto (1996, p.100) que “[...] a desqualificação do Estado tem sido, como se sabe, a pedra-de-toque do privatismo da ideologia neoliberal: a defesa do ‘Estado Mínimo’ pretende fundamentalmente o ‘Estado Máximo’ para o Capital”.

O enfrentamento do Estado Nacional mediante as exigências da globalização capitalista, em transferir as responsabilidades e as decisões do mesmo para o mercado, o bem comum dos cidadãos para a iniciativa privada, a soberania da nação para a ordem social capitalista dominante no cenário mundial (Abreu, 2000, p.41) vêm acompanhados de desregulamentação e de extinção de direitos sociais, mas com uma “proposta” de modernização, liberdade, democracia e cidadania.

9 Exclusão Social é aqui entendida como uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, a não equidade, a não acessibilidade, a não representação pública como situações multiformes. Expressas entre outras situações como: o crescimento da população nas ruas, nas cidades nos abrigos, os sem-teto, o crescimento da violência, o desemprego de longa duração, a fragilização das estruturas familiares, o crescimento do uso indevido de drogas, a mudança do sistema produtivo entre outros (Sposati, 1999, p.67-8).

Os rebatimentos do neoliberalismo (ideologia capitalista) nas políticas sociais são desastrosos. Estas passam a ter um caráter eventual e complementar por meio de práticas fragmentadas e compensatórias, como afirma Laurell (1997, p.163):

o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem instruir, para evitar que se gerem “direitos”. Além disso, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

O cumprimento do ideário neoliberal pelos diversos países terá influência sobretudo por sua tradição histórica e cultural, pelo regime político vigente inserido no mundo globalizado, bem como pelo enfrentamento da questão social (que será abordado no último item deste capítulo) e pelo nível de organização da classe trabalhadora.

Não será aprofundada essa questão, senão apresentada a implementação das políticas sociais no Brasil destinadas a minimizar a questão social que, nas primeiras décadas do século XX, foi tratada como questão de polícia.

As políticas sociais brasileiras estão diretamente relacionadas às condições vivenciadas pelo País em níveis econômico, político e social. Estão, portanto, no centro do embate econômico e político deste início de século, pois a inserção do Brasil (país periférico do mundo capitalista) no mundo globalizado, far-lo-á dependente das determinações e decisões do capital e das potências mundiais hegemônicas.

Para entender o real significado das políticas sociais, deve-se relacioná-las estreitamente a suas funções, que, segundo Pastorini

(1997, p.85), partindo da perspectiva marxista, as políticas sociais devem ser entendidas como produto concreto do desenvolvimento capitalista, de suas contradições, da acumulação crescente do capital e, assim, um produto histórico, e não consequência de um desenvolvimento “natural”. As políticas sociais desenvolvem algumas funções primordiais no mundo capitalista: função social, econômica e política (Pastorini, 2006, p.84-92).

A começar pela função social, afirma-se que as políticas sociais têm por objetivo o atendimento redistributivo dos recursos sociais, por meio de serviços sociais e assistenciais, para um complemento salarial às populações carentes. Contudo, esta função dissimula as verdadeiras funções que as políticas sociais desempenham no mundo capitalista ao apresentarem-se como mecanismos institucionais que compõem uma rede de solidariedade social que objetiva diminuir as desigualdades sociais, oferecendo mais serviços sociais àqueles que têm menos recursos (Pastorini, 1997, p.88).

Neste sentido, como analisa Yamamoto (2002, p.97-8), são devolvidos aos usuários os serviços sociais de direito: saúde, educação, política salarial, trabalho, habitação, lazer e outros, como bem-estar, assistência, filantropia, favor, ou seja, medidas parcelares e setoriais que o Estado oferece nas questões sociais para manter o controle e a ordem social. Essa ação paternalista do Estado tende a inibir crises sociais e legitimam seu discurso demagógico de cooperação entre as classes sociais e o ajustamento da classe trabalhadora às regras do modelo neoliberal.

Do ponto de vista da classe trabalhadora, estes serviços podem ser encarados como complementares, mas necessários à sua sobrevivência, diante de uma política salarial que mantém aquém das necessidades mínimas historicamente estabelecidas para a reprodução de suas condições de vida. São ainda vitais, mas não suficientes, para aquelas parcelas da força de trabalho alijadas momentaneamente do mercado de trabalho ou lançadas no pauperismo absoluto. Porém, à medida que a gestão de tais serviços escapa inteiramente ao controle dos trabalhadores, não lhes sendo facultado opinar e intervir no rumo

das políticas sociais, as respostas às suas necessidades de sobrevivência tendem a ser utilizadas como meio de subordinação dessa população aos padrões vigentes [...] Do ponto de vista do capital, tais serviços constituem meios de socializar os custos de reprodução da força de trabalho, preferível à elevação do salário real, que afeta diretamente a lucratividade da classe capitalista [...] A filantropia é redefinida na perspectiva da classe capitalista: a “ajuda” passa a ser concebida como investimento. Não se trata de “distribuir” mas de “construir”, de favorecer a acumulação do capital. É esta a lógica que preside a organização dos serviços sociais.

Ficam portanto, evidentes, a partir da autora, as funções das políticas sociais (e públicas) que são: econômica, política e social.

No que diz respeito à função econômica, tem-se a ação do Estado por meio da transferência direta ou indireta (pagos pela população por meio de impostos) de bens, recursos e outros, aos usuários mais carentes da população, oferecidos em forma de prestação de serviços sociais como a saúde, a educação e a assistência social, visando ao “barateamento da força de trabalho e consequente acumulação ampliada do capital” (Pastorini, 2006, p.87). Essas ações apresentam-se como formas compensatórias às quedas do salário real, desobrigando o capitalista a atender exclusivamente as necessidades de sobrevivência e reprodução da força de trabalho. Com isso, no contexto atual, parte desses custos são retirados das empresas e designadas ao Estado que possui a tarefa de suprir as necessidades básicas da classe trabalhadora, por meio das políticas sociais (idem, p.88).

Deve-se reconhecer, então que o Estado assume o papel de anticrise por meio das políticas sociais, que contribuem para a subordinação do trabalho ao capital, com a força da mão de obra ocupada e excedente e também pela adequação e controle da população trabalhadora que pode ter condições de consumo contra a tendência nefasta do subconsumo. Como afirma Netto (1996a, p.26-7):

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de

forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes [...] a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadoras [...].

Neste sentido, as políticas sociais apresentam-se como estratégias governamentais de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, destinadas a atender problemáticas particulares e específicas apresentadas pela questão social (produto e condição da ordem burguesa), contribuindo para uma subordinação dos trabalhadores ao sistema vigente e reproduzindo as desigualdades sociais decorrentes das diferentes participações no processo de produção (Pastorini, 1997, p.90).

Por fim, a função política das políticas sociais diz respeito ao contexto de lutas entre as classes sociais opostas, não podendo ser vistas como meros favores das classes dominantes para os dominados, nem como conquista das reivindicações e pressões populares. Na concepção geral de Estado,¹⁰ tem-se interesses e disputas das classes, não sendo exclusivamente instrumento da classe dominante. Com isso, as políticas sociais apresentam-se como expressão da correlação de forças e lutas na sociedade civil, e concessões dos grupos majoritários no poder objetivando obter legitimidade e controle social (Pastorini, 2006, p.89).

Segundo Faleiros (1991, p.45 e 80), as políticas sociais devem ser entendidas como produto histórico concreto a partir do contexto da estrutura capitalista; com isso:

As políticas sociais são formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo

10 O Estado é a ordem jurídica e política que regula um sistema de dominação: do homem pelo homem, segundo Weber e de uma classe por outra, segundo Marx & Engels.

de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra-hegemonia da luta de classes. [...] as políticas sociais, apesar de aparecerem como compensações isoladas para cada caso, constituem um sistema político de mediações que visam à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com as forças políticas em presença.

Mediante esse breve entendimento das funções das políticas sociais há que se considerar que estas não podem ser entendidas como um movimento linear e unilateral, ou seja, do Estado para a sociedade civil como concessão ou da sociedade civil para o Estado como luta e conquista, contudo têm de ser analisadas como um processo dialético entre as classes sociais, como afirma Pastorini (1997, p.97).

As políticas sociais no Brasil tiveram, nos anos 80, formulações mais impactantes na vida dos trabalhadores e ganharam mais impulso, após o processo de transição política desenvolvido em uma conjuntura de agravamento das questões sociais e escassez de recursos. Não obstante, as políticas sociais brasileiras sempre tiveram um caráter assistencialista, paternalista e clientelista, com o qual o Estado, por meio de medidas paliativas e fragmentadas, intervém nas manifestações da questão social, preocupado, inicialmente, em manter a ordem social. São elas formatadas a partir de um contexto autoritário no interior de um modelo de crescimento econômico concentrador de renda e socialmente excludente. Assim afirma Vieira, E. (1997, p.68):

A política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade.

Nos anos 80, o País viveu o protagonismo dos movimentos sociais que contribuiu com uma série de avanços na legislação brasileira no que diz respeito aos direitos sociais.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, chamada Constituição Cidadã, pauta-se em parâmetros de equidade e direitos sociais universais. Consolidou conquistas, ampliou os direitos nos campos da Educação, da Saúde, da Assistência, da Previdência Social, do Trabalho, do Lazer, da Maternidade, da Infância, da Segurança, definindo especificamente direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, da associação profissional e sindical, de greve, da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos, da atuação de representantes dos trabalhadores no entendimento direto com empregadores (artigos 6 a 11, do Capítulo II, do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais).

Assim, pela primeira vez na história brasileira, a política social teve grande acolhimento em uma Constituição. Entretanto, duas décadas depois pode-se afirmar que nunca houve tantos desrespeitos à sociedade brasileira, como hoje, por meio de violações, fraudes e corrupções explícitas do Estado, da classe hegemônica, dos representantes do poder e do povo, na legislação vigente, nos repasses dos recursos financeiros, nas relações de trabalho, com um mercado altamente seletivo e excludente e outros. E com Vieira, E. (1997, p.68), pode-se afirmar que se tem no Brasil uma “política social sem direitos”.

Como exemplo nacional, algumas leis complementares foram regulamentadas a partir da proposta constitucional de 1988,¹¹ como a Lei n. 8.069 de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente – a Lei n. 8.742 de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – resultantes de uma ampla mobilização dos segmentos da sociedade representantes de diversas categorias sustentados pelo paradigma da cidadania que, segundo Boff (2000, p.51), entende-se por cidadania

o processo histórico-social que capacita a massa humana a forjar condições de consciência, de organização e de elaboração de um

11 Não se trata aqui de realizar um estudo detalhado de tais leis, mas ressaltar sua importância no cenário nacional e ainda que outras leis complementares foram conquistadas nas décadas posteriores, como a Lei n. 10.741 de 2003 e outras.

projeto e de práticas no sentido de deixar de ser massa e de passar a ser povo, como sujeito histórico plasmador de seu próprio destino. O grande desafio histórico é certamente este: como fazer das massas anônimas, deserdadas e manipuláveis um povo brasileiro de cidadãos conscientes e organizados. É o propósito da cidadania como processo político-social e cultural.

Na realidade vigente, o desrespeito às leis complementares da Constituição tem sido a tônica de vários governos, conseqüentemente temos o descaso com a população trabalhadora e assim as políticas sociais continuam assistencialistas e mantêm a população pobre, grande parte miserável, excluída do direito à cidadania, dependente dos benefícios públicos, desmobilizando, cooptando e controlando os movimentos sociais.

O que se pode constatar diante do exposto, é que a efetivação de políticas sociais (públicas ou privadas) reflete a realidade marcante de um país dependente e está condicionada ao modelo neoliberal, que prevê que cada indivíduo garanta seu bem-estar em vez da garantia do Estado de direito.

Outro aspecto a destacar é que os avanços da legislação não podem negar seus limites. O fundamento das desigualdades sociais está alicerçado na forma de produção da riqueza que, na sociedade capitalista, se sustenta sobre a propriedade privada dos meios de produção e nas contradições de classe. Diante disso, o homem torna-se sujeito coletivo e transformador das relações existentes. Então, a busca pela transformação social é um processo que necessita do fortalecimento da população e de protagonistas na conquista de direitos, na participação, que segundo Marx (1982, p.1985), “a história dos homens é a história de suas relações sociais, e capitalismo é expressão da luta de classe entre burguesia e proletariado”.

Cabe aos sujeitos sociais a construção e a transformação das relações sociais. São diversos os segmentos presentes nesta luta, especialmente os profissionais, assistentes sociais, que têm o compromisso de mediar as relações entre Estado, trabalhadores e Capital e gerir as políticas sociais. Neste início de milênio, o cenário colocado pelo capi-

talismo em seu modelo neoliberal, coloca para o Brasil questões agravantes como alto índice de desempenho, aumento da concentração de renda/riqueza, empobrecimento e miserabilidade da população.

E, nessa dinamicidade da história, o novo milênio traz em seu bojo o desejo de um novo projeto societário com referência a conquista dos direitos da cidadania. Daí o redimensionamento das políticas sociais que poderão sinalizar uma distribuição de renda equitativa. Tal realidade tem um impacto direto na atuação do Serviço Social que atua na elaboração, na organização e na gestão das políticas sociais, tema do próximo item.

Organização e gestão das políticas sociais

Conforme discutido anteriormente, as políticas sociais no Brasil emergem no final da República Velha, especialmente nos anos 20 (séc.XX), e começam a conquistar espaço no período getulista. Contudo, até a Constituição Federal de 1988, o País não tinha um aparato jurídico-político que apontasse para a formação mínima de padrões de um Estado de Bem-Estar Social. Na década de 1980, foram reorganizadas as políticas sociais contra a ditadura militar e têm sido, nos últimos anos, ocasião de debates no contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade no Brasil. Novos interlocutores e sujeitos sociais surgiram no campo das políticas sociais por meio da participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, implementação, gestão e controle social destas políticas.

Esse fenômeno ocorre a partir da crise dos anos 80 (séc. XX), que se depara com realidades determinantes de ordem política, vinculada à crise da ditadura e à transição marcada pela democratização do Brasil, e de ordem econômica e social, decorrentes do processo de reorganização mundial do capitalismo. Situação essa consequente da crise do chamado Estado de Bem-Estar Social, em meados da década de 1970 e da derrocada do Leste Europeu, nos anos 80, que se abriram às propostas neoliberais, findando as concepções do Estado, enquanto instância mediadora da universalização dos direitos sociais.

Neste cenário de redefinições das relações entre Estado e sociedade civil, acontecem muitas mobilizações de grupos e protagonistas sociais por meio de debates e propostas no enfrentamento da crise social, que desencadearam no processo constituinte resultando na reforma Constitucional em 1988.

Neste contexto da chamada década perdida de 1980, em função da crise da ditadura, do agravamento da questão social, do aumento da pobreza e da miséria e da luta pela democratização do País, Estado e sociedade, intensificam-se as discussões sobre as políticas sociais de caráter público. É importante ressaltar que, embora seja um período intenso das desigualdades sociais, também é marcado dialeticamente por conquistas democráticas sem precedentes na história política brasileira.

As políticas sociais no período de 1964 a 1988, eram políticas de controle, seletivas, fragmentadas, excludentes e setorializadas. Daí a necessidade de questionar esse padrão histórico das políticas sociais e propor a democratização dos processos decisórios na definição de prioridades, na elaboração, execução e gestão dessas políticas. Nesse sentido, a elaboração e a conquista das políticas sociais passam ainda por processos de pressões e negociações entre as forças políticas vigentes e uma relativa transparência das articulações (Faleiros, 1991, p.70).

Nessa dinâmica, travou-se, a partir de 1985, com a Assembleia Constituinte, uma luta na sociedade em torno da definição de novos procedimentos e de regras políticas que regulassem as relações do Estado com a sociedade civil, objetivando criar um novo posicionamento democrático.

Dados históricos, segundo Raichelis (2000, p.62), revelam intensa participação da sociedade brasileira

em função da Assembleia Constituinte, reuniram-se na Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, cerca de 80 organizações, algumas de âmbito nacional, compostas por associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos, comitês plenárias populares, fóruns, instituições governamentais e privadas,

que se engajaram num amplo movimento social de participação política que conferiu visibilidade social a propostas de democratização e ampliação de direitos em todos os campos da vida social.

No cenário das relações entre Estado e sociedade civil, surgiram neste período novos espaços em que forças sociais foram protagonistas na formulação de projetos societários para o enfrentamento da crise social que assolou o Brasil nos anos 80 e a disseminação da pobreza e da miséria, que colocou o País em alto nível de desigualdade social.

A Constituição Federal de 1988 definiu instrumentos de participação da sociedade civil no controle da gestão das políticas sociais, estabeleceu mecanismos de participação e implementação destas políticas, apontou canais para o exercício da democracia participativa, por meio de decisões direta como o plebiscito, referendo e de projetos de iniciativa popular. Nesta perspectiva, a Carta Constitucional instituiu a criação de conselhos integrados por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil para colaborar na implementação, execução e controle das políticas sociais.

Hoje, esses conselhos, que expressam uma das principais inovações democráticas no campo das políticas sociais, organizam-se em diferentes setores destas políticas e assumem uma representatividade nas diferentes esferas governamentais. Possuem uma composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo e função deliberativa no que se refere à definição da política em cada setor e ao controle social sobre sua execução.

Por meio dessa concepção dinâmica da sociedade, é possível acreditar que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser ampliados, buscando a participação de novos e diferentes sujeitos sociais, especialmente, os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político.

Várias são as experiências hoje, de organização dos conselhos, nas áreas da saúde, da criança e do adolescente, da educação, da assistência social e de outras; são novas formas de participação da sociedade civil na esfera pública com uma proposta de democrati-

zação das políticas sociais, porém muitas vezes na contraposição do modelo neoliberal legitimado pelos governos vigentes.

Para Raichelis (2000, p.63):

O termo público-estatal (publicização) tem despertado uma polêmica político-ideológica pela apropriação do seu significado, que remete ao caráter das relações entre o Estado e sociedade na constituição da chamada esfera pública [...] é adotado numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas.

Neste sentido, busca-se romper com a subordinação histórica da sociedade civil frente ao Estado, por meio da construção de espaços de discussão e participação da sociedade civil na dimensão política da esfera pública, rumo à universalização dos direitos de cidadania.

A conquista de novos espaços de participação da sociedade civil consolidou-se na construção de descentralização das ações, com maior responsabilidade dos municípios na formulação e na implantação de políticas sociais, na transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil organizada. Os conselhos paritários e deliberativos no âmbito das políticas públicas foram a estratégia privilegiada. Ou seja, são compostos por representantes de entidades da sociedade civil e representantes do governo que devem, em conjunto, participar do planejamento, das decisões e do controle de políticas sociais setoriais. Os conselhos são espaços públicos de discussão, decisão, acompanhamento e fiscalização de ações, programas e distribuição de recursos. E para Raichelis (2000, p.66), os conselhos são “expressões de novas relações políticas entre governos e cidadãos e um processo de interlocução permanente:

Os conselhos significam o desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que envolvem distintos sujeitos nos âmbitos

estatal e societal. A constituição de tais espaços, tornou-se possível, também, em virtude das mudanças que se processavam nos movimentos populares que, de costas para o Estado no contexto da ditadura, redefiniram estratégias e práticas, passando a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado pela representação popular.

Por meio dos conselhos, objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debates entre governos e cidadãos, buscar mecanismos de negociação, conhecer a lógica burocrática estatal para socializar as ações e deliberações, ultrapassar interesses particulares e corporativistas em atendimento às demandas populares. Tem-se uma realidade dinâmica que busca a construção de esferas públicas autônomas e democráticas em relação às decisões políticas e assim, rever as relações entre espaço institucional e práticas societárias.

Hoje, têm-se nos municípios brasileiros um grande número de conselhos implementados em diferentes setores, o que revela um novo modelo de participação da sociedade na gestão pública, oriundo das lutas sociais das últimas décadas, que propõem uma redefinição das relações entre espaço institucional e práticas societárias, como forças antagônicas e conflitantes que se completam na busca de uma sociedade democrática.

É evidente que a garantia legal da criação e da implementação desses conselhos, não garante a efetivação e a operacionalização de todos, assim como a participação popular não pode tão pouco ser reduzida apenas ao espaço dos conselhos, sejam eles de assistência social, criança e adolescente, educação, saúde e outros. Tal participação apresenta-se como forma de participação política da sociedade civil organizada e que precisa ser devidamente acompanhada e avaliada. Com um acompanhamento sistemático das práticas dos conselhos, nas diferentes políticas sociais e nos diversos níveis governamentais, sinaliza para o perigo da burocratização, da rotina e da cooptação pelos órgãos públicos, centralizando as decisões nas mãos do poder governamental, neutralizando ou fragilizando a autonomia dos conselhos em suas ações e decisões.

Tem-se na realidade dos muitos municípios brasileiros essa interferência dos órgãos governamentais principalmente no que diz respeito às decisões relativas ao orçamento, processo eleitoral dos conselheiros, a escolha das presidências e outros.

Apresenta-se como desafio, então, a formação dos conselheiros, sobretudo da sociedade civil, nas competências políticas, econômicas, éticas, sociais, e outras, para o exercício de seu papel com seriedade e compromisso social na gestão pública.

Diante disso, o profissional de Serviço Social tem se inserido com frequência nos conselhos em suas diferentes áreas. Se por um lado sua contribuição tem feito avançar a esfera pública no campo das políticas sociais, por outro, tem-se apresentado à profissão a urgência da qualificação em seu aspecto teórico-prático e ético-político, para atuar na elaboração dos planos nas esferas governamentais.

No que diz respeito à participação e à descentralização¹² político-administrativa no campo das políticas sociais, essas estratégias revelam um recente processo de redemocratização vivenciado no Brasil, para integrar a relação entre Estado e sociedade. Conforme afirma Stein (1997, p.75):

A descentralização adquiriu um ar de modernidade e recentemente constituiu palavra de ordem no mundo político e administrativo, especialmente no Brasil, a partir do processo constituinte de 1987. Dentre os princípios enumerados pela nova Constituição de 1988, o da descentralização política-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade.

A descentralização implica transferência de poderes, atribuições e competências, baseia-se em uma divisão de trabalho social entre

12 Não se tem a pretensão de discutir sobre o processo de centralização-descentralização previsto na Constituição Federal, apenas reforçar a importância na redefinição de papéis normativos, reguladores e redistributivos nas responsabilidades dos Estados e Municípios.

a União, o Estado e o Município, onde este responde pela formulação, organização e implementação das ações, sem abrir mão do apoio técnico-financeiro dos níveis supramunicipais de governo, de acordo com o que determina a Constituição Federal. O processo de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, como componentes essenciais do desenvolvimento de políticas sociais voltadas às necessidades humanas e à garantia de direitos dos cidadãos.

Contudo, o que se sabe nacionalmente, é que os princípios proclamados não alcançaram o plano das intenções, ou seja, não existiu uma verdadeira política nacional de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais, salvo a área da saúde, como tem sido destaque em sua reforma que resultou em uma política deliberada e radical de descentralização, não obstante, com resultados positivos comprometidos, tendo em vista as dificuldades de relacionamento entre as diferentes esferas de governo e o setor privado prestador de serviço, por meio dos graves problemas de financiamento (Silva, 1995, p.23). Outros fatores, como: a ausência de redistribuição de competências e atribuições, a crise fiscal (crise do capitalismo) associada às indefinições do governo federal, interesses particulares em manter uma estrutura de centralização, ausência de um programa nacional planejado de descentralização na consecução e articulação de programas e projetos nas políticas sociais contribuíram para a não efetivação desta proposta constitucional.

Com essa realidade acima apresentada, vê-se que as estratégias de implementação das políticas sociais são várias. Vão desde um Estado provedor de bens e serviços até um Estado que responsabiliza a sociedade civil, por meio de suas redes de filantropia e solidariedade, no enfrentamento das expressões das questões sociais e colocando-a diante do desafio de discutir e decidir a importância da descentralização e participação como estratégia de democratização das relações de poder e de acesso a bens e serviços públicos (Stein, 2000, p.83).

Diante disso, a formulação, o acesso e a qualidade das políticas sociais é tarefa difícil, pois pressupõe a existência de recursos

financeiros e financiamentos suficientes para atender às demandas da população e às responsabilidades do poder público, bem como a gestão financeira de instrumentos que assegurem a democratização e a transparência na concepção das políticas sociais.

Hoje, a União arrecada impostos sobre renda, produtos industrializados, importação, exportação, operações financeiras, contribuições sociais e outros, sendo parte transferidos para os fundos de participação dos Estados e dos Municípios,¹³ que, por sua vez, possuem também suas arrecadações próprias, segundo a legislação.

No que tange às políticas sociais, a Constituição Federal, em seu artigo 194, traz inovações, dentre elas o conceito de seguridade social,¹⁴ com orçamento próprio para cada área (previdência social, saúde e assistência social) e com recursos diferenciados dos que financiariam as demais políticas sociais.

Segundo Behring & Boschetti (2006, p.165):

Os recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização. Além de concentrados na União – o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento –, também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública, juros, encargos e amortizações, rubrica com destinação sempre maior que todo o recurso da seguridade social – e para as políticas sociais que são financiadas pelo orçamento fiscal, a exemplo da educação, reforma agrária e outras, as quais não estão contempladas no conceito constitucional restrito de seguridade social do Brasil.

Entretanto, mesmo diante do aumento da arrecadação tributária, não tem ocorrido aumento de recursos para as políticas sociais de

13 Ressalta-se aqui somente a realidade de que existem impostos e contribuições sociais cobrados pela União, sem pretensão de aprofundamento, que para isso é necessário consultar a Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo I (Do Sistema Tributário Nacional) do Título VI.

14 Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

modo geral e especialmente para a seguridade social, que tem sofrido desvios de recursos nos últimos anos e que, por meio desses recursos, poderiam ampliar os direitos relativos às políticas de previdência, à saúde e à assistência social.

Embora com alguns avanços observados no financiamento das políticas sociais, com a busca da democratização da gestão financeira, a implementação de fundos especiais e de participação popular, aprofundamento do processo de descentralização de recursos com relação ao montante transferido, novas formas de repasse e outros, não são suficientes para atender às demandas da população. E o que se tem é o aumento da miséria, da fila dos desempregados, dos excluídos e de outros.

Conforme afirmam Behring & Boschetti (idem, p.172):

A sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será alcançada com ajustes fiscais que expropriam recursos das políticas sociais. A consolidação da seguridade social brasileira, e da política social brasileira de uma forma geral, já que essa direção atinge também políticas que estão dentro do orçamento fiscal, depende da reestruturação do modelo econômico, com investimentos no crescimento da economia, geração de empregos estáveis com carteira de trabalho, fortalecimento das relações formais de trabalho, redução do desemprego, forte combate à precarização, transformação das relações de trabalho flexibilizadas em relações de trabalho estáveis, o que, conseqüentemente, produzirá ampliação de contribuições e das receitas da seguridade social e, sobretudo, acesso aos direitos sociais.

Diante de tudo o que foi exposto, o que se percebe é que as políticas sociais são definidas e operacionalizadas a partir das reformas de cunho neoliberal e legitimadas pelas agências internacionais; o projeto neoliberal privilegia a defesa das privatizações e a constituição do cidadão consumidor.

Nessa realidade de defesas de privatizações, é sentido um impacto direto, por exemplo, na seguridade social e, assim, as políticas

referentes à infância, à juventude e à família revelam o aspecto da mercantilização da saúde e da previdência social, dificultando o acesso universal a esses sujeitos sociais e a proteção de direitos do adolescente trabalhador. Também na assistência social, observa-se a ampliação do assistencialismo, de programas focalizados, a ênfase nas parcerias com a sociedade civil e a família, atribuindo a elas ações de responsabilidade do Estado; e ainda a desconsideração da assistência social como política pública.

Assim, as políticas sociais devem ser defendidas como instrumento estratégico das classes subalternas na garantia de condições sociais de vida aos trabalhadores para sua emancipação humana e a luta organizada para a conquista da emancipação política. Com isso, a busca da ampliação dos direitos e das políticas sociais é essencial, porque envolve milhões de brasileiros espoliados em qualidade de vida, dignidade humana, condições de trabalho. O profissional assistente social é chamado, então, a atuar nas expressões da questão social, formulando, implementando e viabilizando direitos sociais, por meio das políticas sociais, como será abordado no próximo item.

A questão social e desafios para a implementação de políticas sociais de direito

No que diz respeito à questão social, a presente reflexão parte do princípio relacional da questão social com o modo de produção capitalista, no bojo do processo de industrialização e do surgimento do proletariado e da burguesia industrial. Historicamente, a “questão social” é nomenclatura surgida na segunda metade do século XIX, na Europa ocidental, a partir das manifestações de miséria e de pobreza oriundas da exploração das sociedades capitalistas com o desenvolvimento da industrialização. É neste contexto que iniciam as respostas para o enfrentamento desse novo jeito do capitalismo surgido naquela época.

Segundo Cerqueira Filho (1982, p.21):

Por questão social, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária provocou na constituição da sociedade capitalista. Logo, a questão social está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho.

No capitalismo concorrencial, a questão social era tratada de forma repressiva pelo Estado, ou seja, a organização e a mobilização da classe operária para a conquista de seus direitos sociais, eram casos de polícia.

Já no início do século XX, com o contexto de emergência do capitalismo monopolista, a questão social torna-se objeto de resposta e de estratégia do Estado, por meio de políticas sociais como mecanismo básico de controle das classes trabalhadoras e, ao mesmo tempo, legitima-se como representativo de toda a sociedade. Passa a exigir intervenção dos poderes públicos nas questões trabalhistas e a criação de órgãos públicos que pudessem se ocupar dessas questões.

São criados no Brasil novos aparelhos e instrumentos de controle como o Ministério do Trabalho e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que objetivavam mais a desmobilização e despolitização da classe operária emergente do que a eliminação de conflitos.

Pensar a questão social na contemporaneidade é um desafio, pois esta é reproduzida pela mundialização da economia e pelo retorno forçado do mercado autorregulado. Esses fatores intensificam-se pela competição e pela concorrência nos Estados por meio de pressões internas e entre os Estados pela intensidade das pressões externas e pela capacidade de proteção e direitos contra o mercado. No Brasil, isso não ocorre, pois as proteções de trabalho não possuem raízes de sustentação e sucumbem rapidamente (Arcoverde, 2000, p.77).

No Brasil hoje, a questão social apresenta-se de forma grave, porque atinge intensamente todos os setores e classes sociais, sendo constantemente ameaçada pelo pauperismo do século XX e pelos excluídos do século XXI e, dessa forma, a realidade vigente de uma política salarial injusta dificulta a construção de uma sociedade coesa e articulada por meio de relações democráticas e interdependentes.

O que se tem no País é uma desmontagem do sistema de proteção e garantias do emprego e, conseqüentemente, uma desestabilização e uma desordem do trabalho que atingem todas as áreas da vida social.

Como afirma Arcoverde (idem, p.79), a questão social brasileira assumiu variadas formas, tendo como características orgânicas a desigualdade e a injustiça social ligadas à organização do trabalho e à cidadania. Resultante da “estrutura social produzida pelo modo de produção e reprodução vigentes e pelos modelos de desenvolvimento que o País experimentou: escravista, industrial (desenvolvimentista), fordista – taylorista e o de reorganização produtiva”.

Assim, as expressões da questão social, tais como: as desigualdades e as injustiças sociais são conseqüentes das relações de produção e reprodução social por meio de uma concentração de poder e de riqueza de algumas classes e setores dominantes, que geram a pobreza das classes subalternas. E tornam-se questão social quando reconhecidas e enfrentadas por setores da sociedade com o objetivo de transformação em demanda política e em responsabilidade pública.

Com tudo isso, tem-se que a questão social, que deve ser enfrentada enquanto expressão das desigualdades da sociedade capitalista brasileira, é construída na organização da sociedade e manifesta-se no espaço societário onde se encontram a nação, o Estado, a cidadania, o trabalho.

Como afirma Yamamoto (2001, p.28) “o Serviço Social tem como tarefa decifrar as formas e expressões da questão social na contemporaneidade e atribuir transparência às iniciativas voltadas à sua reversão ou enfrentamento imediato”.

Dessa forma, é indispensável decifrar as novas mediações, por meio das quais se expressa a questão social hoje, ou seja, é importante que se possam apreender as várias expressões que assumem na atualidade as desigualdades sociais e projetar formas de resistência e de defesa da vida (Yamamoto, 2004, p.268).

Continuam questionamentos para o Serviço Social, suas possibilidades e seus limites, frente aos desafios do mundo contemporâneo. A busca da implementação de políticas de direito sinaliza como grande

desafio ao profissional assistente social que luta pelo protagonismo das classes subalternizadas.

A década de 1980, no Brasil, pôde ser marcada pela busca da democracia, pela organização e pela mobilização de diversos segmentos da sociedade civil e pela luta por direitos sociais, políticos e civis contra governos ditadores.

Após a declaração constitucional em 1988, do direito à participação popular e à descentralização político-administrativa, foram ampliados os espaços públicos, por meio de experiências da sociedade civil em conselhos comunitários, conselhos deliberativos das políticas sociais, associações, sindicatos. Segmentos da sociedade civil reivindicaram inovações de práticas políticas do País ao exigir o direito à participação na gestão das políticas públicas. O cidadão passa a entender que possui direitos e reivindica por sua efetividade.

A democracia passou a conviver com o ajuste estrutural da economia e com as limitações dos gastos públicos, além da necessidade de preparo dos conselheiros e dos gestores para a prática da gestão democrática e participativa. Embora o pacto federativo previsse a corresponsabilidade do poder nas esferas governamentais, União, Estados e Municípios, este último tornou-se um ente federado, fortalecendo o processo de municipalização das políticas sociais e passou a ser o principal responsável pela oferta dos serviços sociais, como a saúde, a educação, a assistência social, ampliando a complexidade da gestão das políticas sociais em nível local.

Com isso, o município criou vários mecanismos para efetivar as determinações constitucionais no que diz respeito à participação e à gestão das políticas sociais. Surgiram os Conselhos de Políticas Públicas na área da criança e do adolescente, do idoso, da assistência social, da educação, da saúde e de outros. Entretanto os Conselhos necessitam ainda aprender a ser deliberativos, pois essa democracia participativa enfrenta o desafio histórico de uma “cultura” clientelista e autoritária, pautada no mando e não no direito.

As políticas sociais podem ser “mecanismos eficientes para a democratização do acesso a bens e serviços para a população e também

atuam como condições necessárias ao desenvolvimento econômico e social” (Costa, 2006, p.68).

Dessa forma, propor a construção da igualdade social no Brasil, visando à conquista da cidadania, exige a efetivação da promessa da universalização dos direitos sociais, políticos e civis, desafiando um discurso liberal que isenta o Estado das responsabilidades sociais e restringe as políticas sociais à classe social menos favorecida, ou seja, “os pobres mais pobres”, reduzindo-as a medidas compensatórias, paliativas e focalizadas.

As políticas sociais devem possibilitar serviços para os cidadãos, como exemplo, a educação pública deve ser para o cidadão, independentemente de classe social, embora, o quadro nacional e o mundial revelem a emergência de atendimento das políticas básicas à população mais empobrecida e excluída. Conhecer essa realidade social e econômica que gera grande instabilidade financeira, imenso endividamento dos países pobres, especialmente o Brasil, com progressiva redução nos investimentos produtivos e redução nos índices de crescimentos econômicos em todo mundo, torna-se importante para se lutar por direitos, por trabalho, por democracia e por possibilidades de emancipação humana. Tais situações caracterizam-se como grandes desafios, especialmente para o Serviço Social, que possui um Projeto Ético-Político Profissional, pautado nesses princípios.

Assim afirma, Boschetti (2008, p.20):

O Serviço Social ao se constituir como uma profissão que atua predominantemente, na formulação, planejamento e execução de políticas públicas de educação, saúde, previdência, assistência social, transporte, habitação, tem o grande desafio de se posicionar criticamente diante da barbárie que reitera a desigualdade social, e se articular aos movimentos organizados em defesa dos direitos da classe trabalhadora e de uma sociedade livre e emancipada, de modo a repensar os projetos profissionais nessa direção. Esses são os compromissos éticos, teóricos, políticos e profissionais que defendemos no Brasil e em nosso diálogo com o mundo (*on-line*).

A complexidade da sociedade atual exige um repensar contínuo do saber teórico e metodológico da profissão, da ampliação da pesquisa no conhecimento da realidade social, na produção do conhecimento sobre a organização da vida social e na busca da consolidação do projeto ético-político, por meio do exercício profissional nas atividades diárias, na inserção e participação política nas entidades nacionais de Serviço Social (CFESS/Cress, ABEPSS, Enesso), na articulação com outros movimentos sociais em defesa dos interesses e necessidades da classe trabalhadora e em luta permanente contra as imposições do neoliberalismo, contra o domínio do capital sobre o trabalho, da violência, do autoritarismo, da discriminação e de toda forma de opressão e de exploração humana.

A busca dessa organização política exige a recusa pelo profissional do conservadorismo, do assistencialismo e das práticas funcionalistas, como parte de uma construção histórica, humana, intencional e criativa, capaz de possibilitar uma reflexão crítica, voltada para a construção do pacto democrático no Brasil, com a ampliação da cidadania por meio da implementação de políticas sociais de direito.

Outro aspecto importante para um projeto profissional e societário comprometido com uma nova sociabilidade é o trabalho que o assistente social cotidianamente formula e desenvolve, projetos que viabilizam o acesso aos direitos, que questiona o fundo público a favor dos grandes oligopólios, que luta pela socialização e pela democratização da política, que implementa serviços com qualidade aos usuários, envolvendo-os em seu planejamento, que se contrapõe às regras institucionais autoritárias e tecnocráticas (Boschetti, 2008, p.17).

Assim, é um desafio para o Serviço Social incorporar em sua formação teórico-crítica e prático-operativa a compreensão das diferentes dimensões da questão social na complexa vida moderna. O que para Costa (2006, p.73):

Pensar o conjunto de necessidades sociais que se colocam como campo potencial para a atuação do profissional do Serviço Social exige um profissional mais refinado, capaz de compreender para além da

brutalidade da pobreza, da exclusão social, da violência, as possibilidades emancipatórias dos desejos e das escolhas significativas.

É tarefa inerente à profissão compreender a lógica de formação e o desenvolvimento da sociedade capitalista e os impasses colocados pelos conflitos sociais, tendo como campo de atuação as expressões da questão social. E nessa perspectiva, o assistente social defende a luta pela democracia econômica, política e social, busca a defesa de valores éticos para o coletivo em favor da equidade, defende o direito ao trabalho e o emprego para todos, a luta pela universalização da seguridade social, com garantia de saúde pública e previdência para todos os trabalhadores, uma educação laica, pública e universal em todos os níveis, enfim, luta pela garantia dos direitos como estratégia de fortalecimento da classe trabalhadora e mediação fundamental e urgente no processo de construção de uma sociedade emancipada.