

## **A política de Assistência Social no Brasil pós-88: o sistema de proteção social na vertente neoliberal**

No decênio dos anos 80, conhecido como a década perdida, compartilhamos uma das mais importantes conquistas na luta pelos direitos sociais da história de nosso país, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também conhecida como Carta Magna ou *Constituição Cidadã*.

Após grandes perdas pelo desemprego estrutural da década de 80, recrudescimento da pobreza, aumento da desigualdade social, lutas e reivindicações pela garantia de direitos sociais, grandes manifestações e greves se tornaram uma constante, lideradas por movimentos sociais dentre esses, o movimento sindical.

Um cenário desalentador, que proporcionou a queda da mobilidade social, aumento da informalidade e baixas nos salários dos trabalhadores, conforme Henrique (1998):

Com a deterioração das condições de emprego e renda, houve um crescimento absoluto e relativo da pobreza nessa década, especialmente no meio urbano. Foram expressivos os custos sociais associados à crise e ao ajuste econômico. Menor dinamismo econômico, piores condições ocupacionais e queda da renda passaram a condicionar a reprodução da pobreza, dificultando o recurso à utilização do trabalho de vários membros da família para a ampliação da renda e ampliando as demandas sociais. (HENRIQUE, 1998, *apud* SARTORI, 2012 p.61).

Conforme Behring e Boschetti (2009), durante o período da década de 80 entre lutas e movimentos sociais, cresce a busca por um país mais justo e democrático, diante de uma parte da sociedade extremamente pobre e desarticulada de organizações e, por outro lado, uma classe organizada e politizada pelo crescimento das intervenções partidárias, sindicais e religiosas. Entretanto, a redução com gastos sociais, era uma realidade, substancialmente presente no cotidiano dessa sociedade, dentre as mais vulneráveis até os funcionários públicos, autônomos e a classe média, imposta pela política econômica neoliberal, implantada no país desde 1989.

A fragilidade do Sistema de Proteção Social existente até a década de 1980 foi, dentre outras, uma das precursoras dos movimentos sociais que reivindicava a redemocratização das relações sociais, abrindo caminhos para as lutas no processo de redemocratização do país, via a descentralização do poder público e propostas de adequações dos gastos sociais.

A articulação de partidos políticos como o Movimento Democrático Brasileiro (MDP) que passou a ser Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na década de 1980, extinguindo seu bipartidarismo herdado da ditadura militar, juntamente com o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) foram fundamentais para as reivindicações das *Diretas Já*, movimento que exigia do governo uma eleição para Presidência da República do Brasil e o fim da ditadura militar.

Após muitas manifestações populares e articulações políticas partidárias, o colégio eleitoral elege para a presidência do Brasil Tancredo Neves em 1984, marcando o fim da ditadura militar, porém sem o apoio de partidos de esquerda. Tancredo veio a falecer antes mesmo de ocupar o cargo, tomando posse o seu sucessor e vice José Sarney.

No período de governo do presidente José Sarney, a nova Constituição Federal de 1988 passa a vigorar, após anos de lutas e reivindicações sociais, com novos parâmetros do modelo de política social no país.

A nova Constituição Federal foi sem dúvida, um relevante marco social e democrático, um avanço significativo no Sistema de Proteção Social sob um novo viés, deixando para trás um sistema meritocrático-particularista para um modelo em princípio institucional-redistributivo, ampliando a garantia dos direitos sociais universais no país no âmbito da Seguridade Social.

### **1.1. Seguridade Social: uma nova concepção**

A Seguridade Social tem o objetivo de assegurar proteção social às famílias e aos indivíduos, oferecendo um conjunto de benefícios sociais, constituindo-se a partir do tripé da Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

A proposta da Seguridade Social visa assistir e amparar as famílias e os cidadãos brasileiros, tendo por finalidade a universalização dos direitos sociais

e sua equivalência, uniformidade e gestão democrática descentralizada, detalhada nos artigos a seguir da CF/88, que trata de uma nova concepção sistêmica, de proteção e reconhecimento de direitos sociais, apresentadas, conforme Ferreira (2011) relata nos referentes artigos:

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos (cf. FERREIRA, 2011. p. 27-28).

O novo cenário da Constituição Federal de 1988 fortaleceu os direitos e a cidadania do povo brasileiro. A proteção social passou a ter caráter universal, exigindo do Estado um compromisso mais eficaz com a sociedade civil e a descentralização dos poderes e funções.

O autoritarismo do período da ditadura militar impossibilitava a eficiência da gestão pública, que assim corroborava a corrupção, causando um movimento político-partidário entre os excluídos dos processos de decisões governamentais, que possibilitou a descentralização do poder público, como comenta Sartori (2012):

[...] a avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência participação no processo decisório conduziram a um grande consenso - que reunia correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, accountability, entre outras virtudes esperadas da gestão pública. Assim, no Brasil dos anos 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados

como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntos (ARRETCHE, 2002, *apud* SARTORI, 2012. p. 66).

Diante desse quadro, a descentralização dos poderes significou a implementação e regionalização das ações públicas em nível federal, estadual e municipal, como condição para diminuir as desigualdades locais.

Dentre todas as áreas descentralizadas, a assistência social, até então sem uma política que definisse seus objetivos, atuava de maneira clientelista, patrimonialista e assistencialista, já sob a nova redefinição passou a ser uma política de direito social universal, que atinge o público-alvo a partir das diferenças regionais, proposta pela descentralização e autonomia dos estados e municípios.

#### **1.1.1. A Seguridade Social: aspectos da saúde**

A Seguridade Social teve maior ênfase na descentralização do poder público, com a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) em 1987, sob um novo formato de distribuição de recursos, voltado ao atendimento coletivo e regional, impulsionado pela VIII Conferência da Saúde (1986).

Com a reorganização da estrutura legislativa do país, após a Constituição de 88, a descentralização da saúde passou a ter o caráter universal com a criação do Sistema Único de Saúde sob a Lei nº 8080/90 e 8142/90.

O conceito de Seguridade Social proporcionou relevantes avanços sociais, como uniformidade, universalização e equivalência dos serviços prestados à população garantidos nos artigos da CF/88, como salienta Ferreira (2011):

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

Parágrafo único. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art.195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (FERREIRA, 2011. p. 30-31).

Logo a saúde, garantida na CF/88, enquanto política pública social teve seu marco histórico no atendimento e acesso gratuito de forma igualitária e sem qualquer vínculo contributivo em todo território nacional. Entretanto, essa política pública, administrada nos governos neoliberais sofreu com mudanças de leis, cortes nos gastos públicos, sucateamento da máquina pública e privatizações dos serviços, o que encareceu o atendimento à saúde no Brasil, valorizando o mercado privado.

### **1.1.2. A Seguridade Social: aspectos da Previdência Social**

A reorganização da Previdência Social trouxe o princípio de igualdade entre os trabalhadores rurais, estes historicamente excluídos do sistema previdenciário e urbano, além da equiparação da inclusão, representando uma nova política de proteção social.

Porém, mesmo com os avanços, a previdência social no âmbito da seguridade social, assiste, principalmente, os incluídos no mercado formal de trabalho, contribuintes e mantenedores do sistema previdenciário. Como salienta Ferreira (2011), “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória” (FERREIRA, 2011.p.33).

Dentre outros auxílios, figuram o auxílio-funeral, auxílio-maternidade, renda mínima para idosos e portadores de deficiência, e o salário família, estes também garantidos na CF/88:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;  
V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 2.º e no art. 202. (FERREIRA, 2011. p. 33).

A Previdência Social está diretamente relacionada à política social, devido à emergência da questão social e suas expressões. Até então, esteve direcionada no âmbito de uma Seguridade Social tecnocrática e estratificada, apenas para trabalhadores com *carteira assinada*, isto é, trabalhadores da área dos serviços e empresas públicas e privadas.

Após a implantação da CF/88 e com o fim dos resquícios do autoritarismo centralizador, ampliou sua cobertura universal de participação nos planos previdenciários, mediante a contribuição dos trabalhadores rurais e autônomos, antes fora dos padrões necessários à cobertura.

### **1.1.3. A Seguridade Social: aspectos da Assistência Social**

No campo da Assistência Social, a sua integração no tripé da Seguridade Social regulamentada na Constituição de 1988, foi fundamental para a discussão e aprovação de outros marcos regulatórios, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003), possibilitando o uso dos recursos públicos na garantia de direitos sociais universais na área da assistência social, com as seguintes competências, sempre segundo Ferreira (2011):

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

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

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

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

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

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (FERREIRA, 2011. p.36-37).

Diferentemente da Previdência Social, que atende exclusivamente os segurados, a Assistência Social atende os necessitados. A descentralização e a administração em nível local favoreceram, dentre tantos fatores, o localismo, reconhecendo as organizações populares e comunitárias, superando em parte o individualismo para valorizar o coletivo.

A nova formulação da Assistência Social na Constituição Federal de 1988, na esfera dos direitos sociais da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), engloba a proteção social à família, ao idoso, à infância e adolescência, maternidade, desempregados e pessoas portadoras de deficiência (física, mental, intelectual ou sensorial).

Dentre os novos programas assistenciais, salientamos aqui o pagamento de um salário mínimo ao idoso a partir de 65 anos de idade e aos portadores de deficiência grave, em situação de vulnerabilidade social, sem condições de se manter economicamente e incapazes para vida laborativa, denominado *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*.

O BPC, iniciado em 1996, pelo Decreto n.º 1.744/1995, entrou em vigor em 01/01/1996, regulamentado pela Lei n.º 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, de 07/12/1993, com alterações das Leis n.º 9.720/1998 e n.º 10.741/2003, agora incluída pela Lei nº 12.435, de 2011, sendo um marco relevante, desde a sua implementação na Assistência Social.

Contudo, mesmo com os avanços sociais e garantias de direitos até aqui pontuados, em virtude da cultura patrimonialista e clientelista vigente em nosso país, a gestão da assistência social, não raro fica em mãos de pessoas ligadas ao governo local, e não de especialistas da área, prejudicando a efetividade das novas diretrizes. Assim mantendo, no campo da assistência, problemas tais como o uso das políticas sociais para fins eleitorais, filantrópicos, assistencialistas, corporativistas e religiosos.

Todos esses aspectos compõem o novo modelo de assistência no âmbito dos direitos sociais. Sua efetividade é então questionada, por conta dos

entraves políticos, partidários e do conservadorismo arraigado, que concorre para o atrofamento dos avanços conquistados desde a CF/88.

## **1.2. O Neoliberalismo no Brasil: a contrarreforma do Estado na consolidação (e restrição) dos avanços da Constituição Federal de 1988**

Ainda no contexto da entrada em vigor da nova CF, o curto mandato do novo presidente eleito pelo voto do povo em 1989, Fernando Collor de Melo (que tomou posse em 1990), teve cunho político neoliberal conservador. Portanto, tampouco contribuiu para reverter às dificuldades socioeconômicas instaladas no Brasil desde o regime militar, determinando em seu governo o corte orçamentário nas áreas sociais.

Visou apenas ao fortalecimento da política econômica e do capital, promovendo um desmonte nas conquistas dos direitos sociais da CF/88, reduzindo o poder de intervenção do Estado, desaparelhando os setores públicos, burocratizando e fragmentando a estrutura dos serviços sociais, substituindo-os por interesses e práticas clientelistas:

O período de 1990-1992 foi marcado, em primeiro lugar, pelo recrudescimento do ataque de inspiração liberal à presença do Estado. A candidatura de Fernando Collor à Presidência da República foi o amalgama da rearticulação das forças conservadoras e da gestação do novo consenso neoliberal. Em segundo lugar, pela persistência da instabilidade macroeconômica e pela exaustão dos seus instrumentos de regulação. Os planos de estabilização adotados tiveram curta sobrevida. Grosso modo, além do incessante espectro de aceleração inflacionária, o período caracteriza-se pelo ajuste recessivo que deteriorou o quadro social, fragilizou a base financeira das políticas sociais e restringiu seus raios de manobra. Em terceiro lugar, pelo aumento da crise estrutural do setor público (FAGNANI, 1997 *apud* SARTORI, 2012. p. 77).

Durante o governo Collor, houve ainda a proposta de revisão da Constituição Federal de 1988, com ênfase na reformulação (regressão) das políticas sociais aos moldes do neoliberalismo<sup>1</sup>. Tal não se efetivou devido às

---

<sup>1</sup> Neoliberalismo é um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado (ou, o assim chamado Estado mínimo) na economia, garantindo total liberdade de comércio como estratégia de crescimento econômico de um país (BOSCHETTI, 2009).



crises políticas em seu governo, a ponto do Congresso Nacional o afastar da presidência, alegando crime de responsabilidade.

Subsequentemente assumiu então a chefia do Executivo, o ex-senador Itamar Franco, em 1992, permanecendo até o fim do mandato. Um marco em seu governo foi a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

No governo subsequente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1994, a realidade social no país não havia mudado muito, como bem retrata Sartori, (2012), havendo “100 milhões de pessoas pertencentes ao grupo de pobres e miseráveis, (...) 50 milhões de pessoas e famílias vivendo na e abaixo da linha da pobreza” (SARTORI, 2012, p. 79).

Um cenário desalentador, que impossibilitava o fortalecimento do papel do Estado em um sistema econômico neoliberal de ajustes (reduções) dos gastos sociais, atendendo ao assim chamado *Consenso de Washington*<sup>2</sup>, que determinava o *Estado mínimo*, a redução com gastos públicos e a desregulamentação dos mercados.

Para Netto (2007) essa conjuntura da política neoliberal nada mais é do que a prevalência do Estado Máximo para o capital, pois este é necessário para o sistema neoliberal, que se apropria do crescimento entre crises emergentes, ratificando sua hegemonia e dominação social. Favorece investimentos em áreas entendidas como de retorno financeiro garantido e rápido (especulação), confirmando a adesão no Brasil do Consenso de Washington.

Com a continuidade do modelo de política neoliberal, mantendo-se apenas a intervenção estatal em serviços sociais básicos, dá-se em 1995 a criação do *Programa Comunidade Solidária*, antes sob a Medida Provisória nº 813 de 1/1/1995 e a Lei nº 9.608 de 1998 do Voluntariado.

---

<sup>2</sup> A expressão “Consenso de Washington” surgiu em 1990, em conjuntura de euforia neoliberal, quando Fukuyama anunciava o suposto *fim da História* e se generalizavam processos de “transição para a economia de mercado”, em tempo de colapso da União Soviética. No essencial, significava um modelo de política econômica defensor da privatização, da abertura ao investimento estrangeiro, da liberalização do comércio internacional e de uma política monetária e orçamentária orientada para a estabilidade de preços e o equilíbrio das finanças públicas.

Disponível

em:

[http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-74442008000200001](http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442008000200001).

Acesso em: 08/04/2014.

A partir de então, o caráter de trabalho remunerado é trocado pela filantropia, garantia de diminuição dos gastos públicos sociais, extinguindo-se o Ministério do Bem Estar Social e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), fortalecendo o ideário neoliberal.

Tal proposta implementada visava a diminuir a pobreza instalada no país, entretanto, descaracterizando a conquista da garantia dos direitos sociais. Com políticas focalizadas, seletivas e emergenciais, propagava novamente o assistencialismo para um público em situação de alta vulnerabilidade social, em caráter meramente compensatório:

Se considerarmos a conjuntura brasileira mais recente, verifica-se que o Governo Fernando Henrique Cardoso, ao eleger como prioridade absoluta o ajuste e a estabilidade econômica, como condição essencial para implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil, não deu a devida atenção à agenda social brasileira, durante seu primeiro mandato (1995-1998), situação que se prolongou ainda durante os dois primeiros anos de seu segundo mandato (1999-2002). Portanto, as questões sociais e seu enfrentamento, e nesse âmbito, as políticas sociais, foram objeto de verdadeiro descaso (SILVA, 2012.p. 21).

Um governo voltado à política econômica, pouco fez no campo da Assistência Social. Mas, na Previdência Social reformulou em profundidade a realidade existente, afetando as aposentadorias, criando o Fator Previdenciário para fins de cálculos e diminuição do valor integral por tempo de aposentadoria com critérios de elegibilidade por idade.

Assim reduziu o sistema previdenciário e a concessão de benefícios sociais, na contramão da universalização, para estimular a proliferação de produtos privado-financeiros nessa área.

A Assistência Social, marcada pela proliferação e pulverização de programas assistenciais, mesmo que descentralizados, passava a ter ainda outras intervenções em nível assistencial. Referimo-nos à Norma Operacional Básica (NOB) instituída em 1 de Janeiro de 1998, que passou aos municípios a autonomia na administração dos recursos direcionados à assistência social, fortalecendo o acesso aos direitos adquiridos na Constituição de 1988 e determinando a descentralização da gestão dos recursos repassados pelo governo federal.

Ainda no ciclo de reformas da área social, houve em 1996 a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a implementação do Conselho

Nacional de Assistência Social, passando a descentralização dos recursos federais a alcançar todos os municípios a partir do ano de 1997:

Seguindo a linha de raciocínio, Fernando Henrique Cardoso tenta aprofundar dois programas sociais logo no início do seu segundo mandato, com o objetivo de redesenhar e aprofundar o eixo público do Programa Comunidade Solidária. Nesse sentido, foi instituído o Programa Comunidade Ativa voltada para o desenvolvimento local nos municípios mais carentes, e o Plano aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, a partir do Projeto Alvorada. Nesse contexto, cria a Rede de Proteção Social (RPS), instituindo um conjunto de 22 programas sociais destinados à população de baixa renda (SARTORI, 2012.p.94).

A partir de 1999, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) passou a gerir, no âmbito da política de Assistência Social, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), regulamentado pela Portaria MPAS/SAS 458/2001. Trata-se de um programa voltado à retirada de crianças em situação de trabalho, contribuindo em formato de complemento de renda familiar, a fim de combater essa forma de exploração do capital.

Finalizando este capítulo, no processo de construção do sistema brasileiro de proteção social, destacamos a priorização da política econômica em detrimento da política social, tanto na área da saúde, previdência e assistência social como na habitação e educação.

Mesmo com maior autonomia de gestão e sinais mais positivos na educação, saúde e habitação, a política neoliberal focaliza os programas sociais, fragilizando as políticas sociais, enquanto flexibiliza e fortalece o mercado globalizado em expansão, e privatiza as empresas públicas, tornando-as já transnacionais.

Na prática, os governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, que deveriam implementar essas conquistas, realizaram gestões de tipo neoliberal, cujas prioridades eram o ajuste fiscal e o corte de gastos públicos, minando a concretização dos direitos sociais através de corte de recursos, adiantamentos e até mesmo a criação de políticas paralelas assentadas em princípios outros que não os contidos na Constituição. (LOLIS e ALAPANIAN, 2012.p 22-23)

Esse desmonte dos direitos sociais conquistados na década de 1980 demonstram as fragilidades atuais, resultantes do modelo neoliberal das últimas décadas, assentado na exploração da classe trabalhadora e regulando as relações sociais, favorecendo a acumulação.

Tal modelo torna legítima a atuação de um Estado reprodutor de dominação, levando adiante um distanciamento conflitivo na relação capital/trabalho, estancando, fragmentando e minimizando as tensões sociais, mantendo bases de apoio estatal aparentemente mais humanitárias.

Foi decisivo o papel do Estado nos caminhos trilhados pela modernização “pelo alto”, em que as classes dominantes se antecipam às pressões populares, realizando mudança para preservar a ordem. Evitam qualquer ruptura radical com o passado, conservando traços essenciais das relações sociais e a dependência ampliada do capital internacional. Os traços elitistas e antipopulares da transformação política e da modernização econômica se expressam na conciliação entre as frações das classes dominantes com a exclusão das forças populares (BOSCHETTI, 2009.p 32).

Neste contexto, o Estado brasileiro mudou a configuração da questão social, um problema de dimensão social universal em administração estatal, reguladora desde a cultura até a economia, tratando tais expressões com uma postura dominadora, inserindo-se como fiador das relações sociais, refletindo nas políticas várias ambiguidades nos resultantes conflitos e tensões sociais.

Partindo de Marx, tem-se que a discussão a respeito do bem-estar desloca-se no âmbito do Estado para a sociedade. Isso porque, prevendo a extinção do Estado, Marx não vê como se daria o bem-estar no marco das atividades estatais. O Estado, para ele, tem o mesmo efeito dominador em qualquer regime, não importa as formas de governo que venha apresentar: é sempre um instrumento de dominação e de manutenção da estrutura de classes. Assim, somente quando o Estado for superado e substituído por uma sociedade sem classes, conhecer-se-á o bem-estar (PEREIRA, 2011.p 120).

É interessante a posição de Marx a respeito do Estado e da qualidade da vida em sociedade, pois desde a legislação fabril inglesa<sup>3</sup> e a luta consciente dos trabalhadores na conquista de reformas sociais, o sistema capitalista, vence e burla os avanços e lutas sociais com apoio do Estado. Marx anteviu que a estrutura do capitalismo (proprietários dos meios de produção x proletários), será sempre burlada pelo sistema mercantilizado regulamentado pelo Estado.

---

<sup>3</sup> “A legislação fabril foi a primeira reação consciente e sistemática da sociedade contra a forma espontaneamente desenvolvida de seu processo de produção, é, conforme vimos, um produto necessário à indústria moderna, do mesmo modo que a fiação de algodão, as máquinas automáticas e o telégrafo elétrico” (MARX, 1859, p.550). In: Marx, K. O Capital: Crítica da Economia Política. Livro Primeiro. Rio de Janeiro, RJ, Ed. Civilização Brasileira, 1981.

Nesse sentido, o Estado, tendo aderido à agenda neoliberal, muda o cenário do campo social, distanciando as possibilidades de justiça social e, especialmente, fragmentando a classe trabalhadora diante do processo de globalização do sistema capitalista: tal se deu pela reestruturação dos mecanismos de acumulação, pela e financeirização mundializada, pelas inovações tecnológicas e informacionais, trocando o trabalho vivo por trabalho morto, privatizando.

Tudo isso levou (em escala mundial): ao desemprego estrutural; à aceleração da produção em massa de bens e serviços destinados ao consumo; e à alienação exacerbada, aumentando por outro lado as demandas da questão social e suas expressões, agravadas ainda pela fragmentação das políticas sociais universais.

A partir desta síntese do presente capítulo, abordaremos a seguir a proposta de efetivação de um sistema de proteção social voltado ao programa de transferência de renda intitulado Bolsa Família, apenas antecipando que este, sendo uma condensação e unificação de benefícios dos programas apontados anteriormente, encontra-se distante ainda de uma política realmente redistributiva.

## REFERÊNCIA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF, Senado, 1988. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/pdf/legislacao\\_constituicao\\_federal.pdf](http://www.cfess.org.br/pdf/legislacao_constituicao_federal.pdf). Acesso em: 20/11/2013.

BRASIL. **Presidência da República/Casa Civil**. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 20/11/2013.

\_\_\_\_\_. BOSCHETTI. Ivanete. **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas- (organizadoras) Ivanete Boschetti. 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **Os direitos sociais e sua regulamentação**: coletâneas de leis- Luiz Antônio Miguel Ferreira. - São Paulo: Cortez, 2011.

LOLIS, Dione. ALAPANIAN, Silvia. **A barbarização das relações sociais no Brasil**: a crise mundial e a criminalização da pobreza. In: GANEV, Eliane. SARAIVA, Flavio Mesquita e VIEIRA, Silvia Valeria (org). **Políticas Sociais**: percursos e desafios interdisciplinares. - São Paulo: Terracota, 2012.

MESSIAS, Djalma Marques de, GUEIROS, Dalva Azevedo. **A relação Estado-família na perspectiva da proteção social**. In: GANEV, Eliane. SARAIVA, Flavio Mesquita e VIEIRA, Silvia Valeria (org). **Políticas Sociais: percursos e desafios interdisciplinares**. - São Paulo: Terracota, 2012.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Família e políticas sociais**. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas** - (organizadoras) Ivanete Boschetti....- 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. São Paulo, Cortez, 2007.

PEREIRA, Ferdinand Cavalcante, **O que é empoderamento** (Empowerment) sapiência informativo científico da Fapepi, 2006 nº 8 ano II. Disponível em: <http://www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php>. Acesso em 04/12/2013.

SARTORI, Elisiane. **Família e Proteção Social: todos sob o mesmo teto**. – Elisiane Sartori; prefácio Maria Lygia Quartim de Moraes. – Campinas, SP: Papel Social, 2012.

SILVA. Maria Ozanira da Silva e. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda** - Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yasbek, Geraldo di Giovanni. – 6. Ed ver. E atual. – São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, Rosimary Gonçalves de; MONNERAT, Giselle Lavinias. **Retratos de Famílias: Perfil e Trajetórias dos Beneficiários do Programa Bolsa Família**. In: Duarte, Marco José de Oliveira, Alencar, Mônica Maria Torres de, (org). **Família & família: práticas sociais e conversações contemporâneas**. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.