



## UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS DO BRASIL E A “QUESTÃO SOCIAL” NA CONTEMPORANEIDADE

Najara Sousa Medeiros<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo faz um balanço acerca do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil e uma breve análise acerca da gênese da “questão social”. Sua preocupação central é tangenciar algumas das características da “questão social” e os impactos nas políticas sociais como consequência da ideologia “neodesenvolvimentista” dos governos atuais.

**Palavras-chave:** “Questão Social”. Políticas Sociais. Debate contemporâneo. Serviço Social.

### AN ANALYSIS OF THE SOCIAL POLICIES IN BRAZIL AND THE "SOCIAL ISSUE" IN CONTEMPORANEIDADE

**Abstract:** This article takes stock of the development of social policies in Brazil and a brief analysis about the genesis of the "social question." His central concern is tangent some characteristics of "social question" and the impact on social policies as a consequence of ideology "neodesenvolvimentista" governments today.

**Keywords:** "Social Issues". Social Policies. Contemporary debate. Social Service.

---

<sup>1</sup> Estudante. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). najara.sm@hotmail.com



## 1- INTRODUÇÃO

No século XIX na Europa as diversas consequências do avanço da industrialização e da urbanização se expandia pelo mundo. Nesse momento, destacaram-se as ações reivindicatórias dos trabalhadores em virtude dos descontentamentos e através das mobilizações, da organização do movimento operário, da pressão social e reivindicação perante o empresariado e o Estado. Os trabalhadores começavam a proclamar respostas frente às diversas problemáticas sociais, constituindo dessa forma uma real ameaça à ordem burguesa estabelecida.

A “questão social” se acentuava mesmo face às manifestações dos trabalhadores, no cotidiano da vida social, da contradição nas relações sociais entre o proletariado e a burguesia. Nesse momento histórico, a população passava a exigir outras formas de intervenção e exigia a presença do Estado para ir além da repressão e da caridade.

Podemos afirmar que o mundo mudou profundamente no século XIX, passando por mudanças através das lutas e resistências de homens e mulheres em busca de direitos coletivos e impulsionados pela ofensiva do Capital que já impunha momentos de crises e acentuava as desigualdades sociais.

Do ponto de vista histórico, a partir da análise acerca das relações capitalistas de produção, a “questão social” está vinculada aos processos de exploração do trabalho, ou seja, ela se configura desde as primeiras manifestações de domínio do Capital pela apropriação da riqueza social.

Diante às ofensivas do capital e em detrimento às condições dignas de trabalho, a classe dos trabalhadores passou a se organizar e fortalecer um processo de luta por conquistas trabalhistas e a requisitar o Estado para cobrir os riscos que se apresentavam como consequências negativas para o “interesse coletivo” e, portanto, uma “ameaça à coesão social”.

Partindo dessas premissas este artigo pretende apreender, com base nas leituras dos/as autores/as nos quais o debate contemporâneo se referencia a discussão referente à “questão social” e conseqüentemente o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.

## 2- O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL



As Políticas sociais no Brasil têm a sua origem fortemente influenciada pelo desenvolvimento urbano industrial no qual o Estado redefiniu as suas funções e passou a utilizar diversos mecanismos institucionais de controle das forças populares, até então fora de sua esfera de intervenção.

Diante o processo de desenvolvimento industrial, aliado a expansão urbana das grandes cidades, agravou-se a “questão social” em virtude do desenvolvimento de aglomerados em torno das cidades, atestaram o crescimento do índice de pobreza, de desemprego e da exclusão com privações social, econômica, cultural e política para a classe social que vive do trabalho. Por outro lado, se têm uma grande concentração de renda e de riquezas para um pequeno segmento populacional, os grandes proprietários.

A obra marxiana nos mostra os insumos teóricos para a compreensão da “questão social” como a expressão mais desenvolvida de um tipo de exploração diferenciada “que efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na historia registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social” (NETTO apud GUERRA; ORTIZ; VALENTE e FIALHO, 2007).

Na busca pela compreensão acerca do processo do capital pode-se apreender como bem afirmam GUERRA; ORTIZ; VALENTE e FIALHO (2007), que a “questão social” como “fenômeno datado a partir do século XIX, período no qual era clara a extensão do pauperismo a um espectro cada vez maior de indivíduos, não mais limitados aos doentes, inválidos, órfãos, idosos ou viúvas, mas principalmente aqueles aptos para o trabalho”.

Ou seja, com o avanço do capital, as múltiplas expressões da “questão social” compreendem “novos” sujeitos sociais para além daqueles que vivem bem abaixo da linha de pobreza.

Singularmente localizado no debate sobre a “questão social”, CASTEL apud GUERRA; ORTIZ; VALENTE e FIALHO, (2007):

Informa que a constituição de um fragmentado, miserável e “indigno” proletariado, acabou por gerar, progressivamente, um processo verdadeiramente revolucionário, constitutivo da modernidade liberal, permitindo que o livre acesso à força de trabalho tornasse a base, a partir da qual se reestruturou toda a “questão social”. O protagonismo dos atores sociais, o proletariado pauperizado, no cenário da época, altera, portanto, o estatuto do pauperismo para “questão social”. Isso põe no centro da luta de classe como fator determinante do surgimento da “questão social” enquanto tal e a necessária consciência política da classe trabalhadora de que somente a superação da sociedade capitalista permite a supressão da “questão social”.



Com as mudanças enfrentadas no cenário brasileiro o Estado é requisitado para o enfrentamento das expressões da “questão social”. Entendeu-se que a sua atuação no campo das desigualdades sociais não podia mais ser enfrentada com força policial, e passou a ser reconhecida como função política. Ante tais descontentamentos, foram criadas as políticas sociais, compreendidas como o “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (DRAIBE, 1997, p. 14).

As políticas sociais – historicamente – surgem para subsidiar os trabalhadores no campo da proteção social que passa a ser promovida pelo Estado, para “apaziguar” as discrepâncias nocivas apontadas pelo capital.

Particularmente no tocante ao Serviço Social, a “questão social” surge como um elemento fundamental para o entendimento do papel e sentido desta profissão na ordem burguesa. Mas não se deve compreender “a relação Serviço Social e ‘questão social’ sem as necessárias mediações do Estado e das políticas sociais, estas como a modalidade sócio-histórica através da qual o Estado enfrenta a ‘questão social’ em momentos historicamente determinados visando a manutenção da ordem burguesa” (GUERRA; ORTIZ; VALENTE e FIALHO, 2007). Sobretudo, levando em conta também a questão do método de análise acerca dessa relação capital/trabalho.

Na conjuntura dos anos de 1930 do século XX, no Brasil, a revolução liderada por Getúlio Vargas (1883-1954) mudou o bloco do poder e direcionou a política no sentido de transformar as relações Estado/sociedade para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização.

Vargas governou sob ditadura (Estado Novo), após o golpe de 1937 até 1945 quando foi derrubado militarmente, através de sua política trabalhista, buscava simultaneamente minimizar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. Explicitamente falava em substituir a luta de classe pela colaboração das mesmas e dessa forma, se observava que o presidente oferecia uma resposta de cima, aos movimentos de baixo.

O modelo de proteção social no governo de Vargas se redefinia como fragmentos em categorias e, se materializava-se de forma limitada e desigual na implementação dos benefícios, em troca de controlar as classes trabalhadoras.

Durante os anos da ditadura militar as políticas sociais, conforme afirma Dallago (2007), possuíam em seu interior o objetivo de legitimação do sistema autoritário vigente,





com caráter fragmentário, setorial e emergencial, se sustentava na necessidade de dar legitimidade aos governos que buscavam bases sociais para manter-se no governo. Nessa conjuntura, passava-se a ideologia que o desenvolvimento social do país seria decorrente do desenvolvimento econômico.

Entre o período de 1964, ano do golpe militar, a 1988, ano da promulgação da constituição democrática, o país se desenvolveu economicamente com expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado, onde as políticas sociais apresentavam um caráter assistencialista e clientelista. Conforme afirma Vianna (1990, p.8), “[...] no pós-64, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, definindo um perfil específico de política social, regido por princípios ‘simples’ e coerentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico”.

A ditadura se caracterizou pela censura, ausência de eleições, controle do Congresso Nacional pelo poder militar, então no executivo e repressão violenta aos que se apresentavam como opositores.

Conforme salienta Faleiros (2000), nesse contexto de relações do Estado com a sociedade, sem legitimidade política, embora houvesse uma falsa democracia, o bloco *militar-tecnocrático-empresarial* presente no poder obteve o apoio social da população ao aplicar certas medidas sociais.

A conjuntura econômica brasileira já se demarcava pela inflação/dívida pública acentuada, no entanto a sociedade encontrou forças diante a repressão vivida, manifestando-se e lutando em busca de seus interesses.

Faleiros (2000), novamente destaca que “[...] a sociedade emergiu com força inusitada dos porões da repressão com manifestações de rua, formação de comitês, articulação de organismos, estruturação de abaixo-assinados e organização de lobbies. Com isso, a pressão dos grupos populares, as buscas fervorosas por soluções políticas, econômicas e sociais, levaram a sociedade a instaurar a Assembleia Nacional Constituinte em 1986, que resulta em 1988 na Constituição Federal.

Com a promulgação da Constituição Federal brasileira foi possível a efetivação de mudanças nas leis e a efetivação, ainda que na lei, na relação como assistência social como direito e na universalização do direito a saúde e outros.

### **3- A Questão Social e o Debate Acerca das Políticas Sociais no Cenário Brasileiro**



Na década de 1990 visualizamos um movimento de fortalecimento do paradigma neoliberal, em que o Estado distancia-se ainda mais de seus deveres com a área social. Esse período foi marcado pelo avanço da mercantilização e pela forte retração do Estado, por uma combinação fortíssima entre globalização e neoliberalização da economia.

Conforme afirma (ANDERSON apud BEHRING, 2009), o Neoliberalismo é constituído por “um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem”, ou seja, está destinado a disputar uma hegemonia, e tal direção – ou seja, esse mesmo entendimento também é compartilhada por Mota (1995).

Nesse momento histórico o Estado se minimiza no sentido de desresponsabilizar-se pelas contradições sociais exacerbadas pelo processo da globalização. Ao lado da crise fiscal, o poder público passa a reduzir os seus gastos com a área social e passa a convidar a sociedade a dar respostas às situações de pobreza enfrentadas pela população, ou conforme afirma Dallago (2007), ocasionando nesse processo uma verdadeira mercantilização e refilantropização dos serviços sociais.

Na verdade, assiste-se a uma retomada de práticas de filantropia sob o discurso da solidariedade fortemente sustentada pelo próprio governo brasileiro.

MONTAÑO (2012) destaca que:

A estratégia neoliberal orienta-se numa tripla ação. Por um lado, a ação estatal, as políticas sociais do Estado, orientadas para a população mais pobre (cidadão usuário); ações focalizadas, precarizadas, regionalizadas e passíveis de clientelismo. Por outro lado, a ação mercantil, desenvolvida pela empresa capitalista, dirigida à população consumidora, com capacidade de compra (cidadão cliente), tornando os serviços sociais mercadorias lucrativas. Finalmente, a ação do chamado “terceiro setor”, ou chamada sociedade civil (organizada ou não), orientada para a população não atendida nos casos anteriores, desenvolvendo uma intervenção filantrópica.

É importante lembrarmos que a área social sempre foi organizada em detrimento da área econômica e política. O Estado se apresenta estranho às demandas sociais, uma vez que investiu constantes esforços na economia do país e, quando era pressionado pela população reivindicante, acabava adotando em sua maioria medidas casuística, pontuais, em vez de políticas sociais ampliadas para responder a demanda posta.

Na síntese de NETTO apud BEHRING (2009), as tendências que operam no campo das políticas sociais são:



- a desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde, educação e previdência); o combate à pobreza opera-se como uma política específica;
- a desresponsabilização do Estado e do setor público, concretiza em fundos reduzidos, correspondente à responsabilização abstrata da “sociedade civil” e da “família” pela ação assistencial; enorme relevo é concedido às *organizações não-governamentais* e ao chamado *terceiro setor*;
- desdobra-se o sistema de proteção social: para aqueles segmentos populacionais que dispõem de alguma renda, há a privatização/mercantilização dos serviços a que podem recorrer; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade;
- a política voltada para a pobreza é prioritariamente *emergencial, focalizada* e, no geral, reduzida à *dimensão assistencial*.

A partir dessas características elencadas acima, podemos destacar que no nosso cotidiano ocorre uma radicalização da questão social atravessando o cotidiano dos profissionais de Serviço Social que se defronta com segmentos de trabalhadores duplamente penalizados.

#### 4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A histórica atuação dos profissionais de Serviço Social é tensionada pela reprodução da desigualdade social e produção da rebeldia e resistência que atuam em diversos segmentos de trabalho. Estamos assim, situados em um terreno movido por diversos e antagônicos interesses sociais, os quais não possíveis de extinguir, ou mesmo fugir, porque fazem parte da vida em sociedade.

A categoria profissional trabalha em seu contexto atual com as múltiplas dimensões da “questão social” tal como se apresenta na vida dos sujeitos sociais, a partir das políticas sociais e das formas de organização da sociedade civil na constante e ampla luta por direitos.

Na atualidade, a “questão social” passa a ser vista como um processo violento, ou seja, “processo de criminalização” que atinge a população. Os seres humanos são vistos como seres perigosos estando sujeitos ações de repressão. Essa tendência de naturalizar a



“questão social” tem sido acompanhada pela transformação das diversas manifestações sociais em objetos de programas assistenciais focalizados e seletivos, de “combate à pobreza”.

Nos dias atuais decifrar as novas mediações através das quais se expressam a “questão social” tem-se tornado uma tarefa árdua e complexa para os assistentes sociais. Pois, é necessário e imprescindível apreender as várias expressões que assumem as desigualdades sociais e principalmente projetar uma ação profissional voltada para formas de resistências e defesa intransigente da vida.

O profissional de Serviço Social, articulado às forças sociais progressistas apresentadas em nossa sociedade, vem construindo esforços coletivos no reforço da esfera pública, de modo a destacar os interesses da maioria nos segmentos de decisão política. Como bem afirma IAMAMOTO (2010) “o horizonte é a construção de uma ‘democracia de base’ que amplie a democracia representativa, cultive e respeite a universalidade dos direitos dos usuários, sustentada na socialização da política, da economia e da cultura”. Esse é o caminho que devemos prosseguir em nossa atuação diária, ou seja, lutar constantemente para alcançar um horizonte que nos guie para a efetivação e ampliação dos direitos do povo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. IN: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, 2009.

\_\_\_\_\_. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital. IN: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, 2009.

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. Estado e políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento à pobreza. IN: **III Jornada Internacional de políticas Públicas**. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.





FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. IN: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3 p. 43-56, 2000.

GUERRA, Yolanda; ORTIZ, Fátima da Silva Grave; VALENTE, Joana; FIALHO, Nádia. O debate contemporâneo da “questão social”. IN: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. IN: **Revista Katalysis**. Florianópolis, v. 10. n.1, p.15-23. Jan./jun. 2007.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. IN: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.110, p. 270-287, abril/junho. 2012.

PASTORINI, Alejandra. Delimitando a “questão social”: o novo e o que permanece. IN: **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo, Cortez, 2004.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. IN: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 430-449, jul./set. 2012.

YAZBECK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos anos 90: A Refilantropização da Questão Social. IN: **Cadernos Abong**, n.3, 1995.