



## A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E O VIES DE ENFRENTAMENTO A POBREZA NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

Jose Maurilio da Silva<sup>1</sup>

Jetson Lourenço Lopes da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** O arranjo que monta o umbral da proteção social pelas políticas sociais em dada conjuntura e lapso temporal é sem dúvida material para investigação das Ciências Sociais. Assim, o estudo feita ao desenho da proteção social no Brasil na primeira metade dos anos 2000 indica que a proposta de enfrentamento a pobreza, ora elaborada frente aos efeitos resultantes do receituário neoliberal, acabou por forjar um discurso que permitiu tecer consenso na sociedade, por conseguinte a sustentação da proteção social ficou ancorada em políticas seletivas, focalizadoras e compensatórias, que derruiu a possibilidade de se efetivar um desenho mais universal.

**Palavras-chave:** Política social, pobreza, proteção social.

**ABSTRACT:** The architecture that assembles social protection in given circumstances is material for investigation of Social Sciences. Thus, the study made social protection in Brazil in the first half of the 2000s reveals that the justification coping poverty, to elaborate after the damaging effects of neoliberal created a discourse that led to the formation of consensus in society, thereby sustaining the social protection was anchored in compensatory policies, which stood apart from the possibility of effecting a greater social protection.

**Key words:** Social policie, social protection, poverty.

---

<sup>1</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: jetsonlopes@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).



## 1 INTRODUÇÃO

De maneira empírica analisamos aqui documentos, estatísticas sociais e fontes de informação de financiamento tocante a investimentos de recursos realizados pelo Governo Federal em políticas públicas de proteção social, durante os anos iniciais da primeira década do século XXI. Destarte, articulamos nossas considerações e análises a fundamentos teóricos referentes à temática das políticas sociais.

Em nossas problematizações buscamos articular a particularidade do Brasil com o movimento de transformação mais geral da sociedade operada, sobretudo, pela necessidade de superação da crise do capital iniciada no último quartel do século XX, isso concernente ao desenrolar da focalização e seletividade das políticas de proteção social, para então considerarmos que o combate à pobreza tornou-se num discurso, ou numa tônica que em alguma medida afigurou-se em mecanismo para tecer consenso em torno de uma proteção social que se põe longe de apresentar um cariz universalizante, visto que alinhava pelo discurso ou tônica de combate a pobreza, tantas as diretrizes preconizadas pelos organismos internacionais de representação do capital quanto à necessidade de alcance da equidade social frente ao crescimento da pobreza entre os anos 1980 e 1990.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A crise capitalista iniciada no quadrante final do século XX apresenta elementos socioeconômicos e ideopolíticos que possibilitam compreender o conjunto das transformações em que passou esse período, as quais também se estendem ao limiar deste século XXI. Nesse decurso temporal o capital tem apresentado esquematicamente ondas longas de crescimento e declínio em suas taxas de lucros. Destarte, quando essas últimas ocorrem, representam concretamente as endógenas crises cíclicas do capital, que sob determinada circunstância podem até ser atenuadas quando são operadas contra-tendências (MANDEL, 1980). As (*contra*-)reformas realizadas sob o Estado a partir da década de 1980 indicam bem as tentativas capitalistas de superar a crise utilizando mecanismos anti-cíclicos, guiados pelas máximas neoliberais, que ora disseminadas em parte do globo, constituíram-se como receituário hegemônico.

A despeito de terem seguido um movimento universal, as (*contra*-)reformas obedeceram às particularidades históricas e sócio-econômicas de cada país. O Brasil ilustra bem uma desses países em que o Estado configurou sua proteção social espelhada nos



padrões europeus de bem-estar, não obstante, as conquistas sociais formalmente inscritas na Carta Magna de 1988 não terem se efetivado concretamente, dado que as particularidades brasileiras convergiram com a avalanche neoliberal que tomou conta da América Latina. A constituição Federal de 1988 do Brasil avançou na conceituação da proteção social, considerando-a como sistema de seguridade “destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência” (BRASIL, 1988), porém esbarrou nas barreiras político-objetivas impostas pelo neoliberalismo.

A panacéia neoliberal apresentada pelo capitalismo para enfrentar sua crise eclodida no trânsito da década de 1970 fornece-nos as ferramentas para pensar como Estado, sociedade e políticas sociais efetivadoras de direitos, se articulam contemporaneamente no processo de superação dessa crise, a qual Mandel intitula de “*crise sistêmica*”.

Carvalho (2003, p. 48) considera não ser:

[...] o auto esgotamento do fordismo que causou a crise; ao contrário, foi à eclosão da grande crise de 1974/1975 que fez voar aos pedaços o fordismo, o keynesianismo, a social-democracia. De modo semelhante, não foi o neoliberalismo que criou a reestruturação produtiva, mas a reestruturação produtiva que reclamou a política de Estado neoliberal. O capital iria, a partir daí se assentar num novo padrão de organização de trabalho e da produção (a reestruturação produtiva) e um novo corolário político (o neoliberalismo) – uma fase, [...] toda forma de profundas desigualdades, desemprego estrutural e instabilidade.

No decorrer das duas últimas décadas do século XX, se assistiu um aguçamento da assimetria social em escala planetária e um vertiginoso crescimento da pobreza, principalmente nos países periféricos de capitalismo dependente. As transformações operadas no mundo do trabalho sob a égide das necessidades do capital, a flexibilidade dos instrumentos estatais de regulação social, os efeitos nefastos da mundialização capitalista; tudo isso engendrou contradições sociais que demandavam maiores cuidados, para não incorrer ao risco de afetar o bem-estar da ordem capitalista em processo de reabilitação à crise de acumulação que acometeu o sistema nos anos finais do século passado.

No Brasil, segundo o “Mapa do Fim da Fome no Brasil” divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) baseado em índices da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) colhidos entre 1996 e 1999, no curso destes anos tínhamos um número de quase 30% de nossa população inscrita na margem de miseráveis (vivendo com renda per capita mensal inferior a 80 reais), o que significava à época um número populacional de 50 milhões de brasileiros vivenciando em condições de miserabilidade.



Diante disso, os aparelhos de hegemonia criados para difundir os interesses do capital (BID, FMI, BIRD, etc.), como num passe de mágica então atinaram para os corolários da política neoliberal. As metamorfoses nas relações de produção penalizaram ainda mais o trabalho, ao precarizar essas relações com a clara redução do papel provedor social do Estado, transformando-o como bem ilustra Netto e Braz (2006), em *mínimo para o social e máximo para o capital*, trouxe por efeito nas décadas 1980 e 1990, a pauperização crescente dos segmentos subalternos da sociedade. Em meados da primeira década dos anos 2000, os governos de países latino-americanos inscreveram em suas plataformas políticas o compromisso com a erradicação do pauperismo e com o achatamento da assimetria social, assim nos anos seguintes a década de 1990, a formatação da proteção social passou a desenhar-se mediada pela batuta dos organismos internacionais (BIRD, FMI, BID, etc.).

Nesse contexto, ante as contradições oriundas do receituário neoliberal são redefinidas as estratégias dos organismos financeiros internacionais na condução das exigências do capital em reestruturação, desse modo, a política desses órgãos reverte sua direção à busca pela *equidade social* e o enfrentamento à *pobreza*, sem prescindir dos ajustes e (*contra*-)reformas requeridas para a retomada do fôlego acumulativo do sistema capitalista. O *discurso da pobreza* passa a ser um instrumento relevante e bastante aderente no fito de auferir o consenso da sociedade, precipuamente da classe trabalhadora em torno das transformações dirigidas por esses aparelhos de hegemonia do capital internacional. O combate à pobreza e a luta por justiça social sempre foram bandeiras presentes nas reivindicações do proletariado, que nesse cenário são assumidas pelos aparelhos de interesse do capital.

Com isso, a pobreza passa a assumir contornos ideológicos e formadores de uma cultura de beneplácito a redução de direitos sociais, ancorado num discurso convergente à equidade e a erradicação da miséria. O pauperismo, então se mistifica, é esbatido pelo aparente, afigura-se em um fenômeno não mais inerente a essa sociedade, aparentemente podendo ser suplantada na realidade concreta da história social dos homens sobre o capitalismo, que apresenta em sua lógica última e primeira, a necessidade insuprimível de acumular.

A grande questão que se coloca é compreender as teias invisíveis que entrelaçam “o *discurso de combate à pobreza*”, propugnado pelos aparelhos de hegemonia do capital e ora também assumidos por governos brasileiros na incipiência dos anos 2000. Diante disso, para nós emergem algumas indagações carentes de serem respondidas. De



que forma esse discurso tem influenciado no desenho contemporâneo da proteção social brasileira? As propostas de erradicação do pauperismo e da desigualdade, subjacentemente assumem contornos neoliberais na condução dos processos sociais? O capital tem-se valido desse discurso para através da proteção social, configurada sob a ótica seletividade, focalização e compensatória, poder auferir resultados que o alavanque na superação da crise?

A ressaca deixada pelo receituário neoliberal aplicado pelos governos latino-americanos durante os anos mais profundos da crise, cuja pobreza é a maior expressão, abriu portas para que novos desenhos de políticas de proteção social fossem planejados sob a ótica estrita do combate a pobreza, de modo que esse foi a direção norteadora principal que tomou essas políticas, muitas vezes calcadas em programas de distribuição de renda quase sempre pulverizados, sem uniformidade e sistemática de enfrentamento à desigualdade. Este desenho acaba por conformar a visão central do Banco Mundial e instituições congêneres, pontuada no consumo enquanto padrão necessário para o bem-estar da população pobre dos países subdesenvolvidos.

Em consonância a esse processo, no caso brasileiro, dados extraídos de fontes da Secretaria do Tesouro Nacional revelam na tabela 01, que a principal via de efetivação dos direitos que o Brasil assumiu na metade inicial da primeira década do século XXI, foi o investimento em programas de distribuição de renda, cujo critério de acesso era a inscrição do beneficiário ao contingente populacional de pobres. Em contrapartida o volume de investimento em políticas universalizantes<sup>3</sup>, conforme indica a tabela 02, não cresceu com igual vigor no mesmo período referente ao primeiro gráfico, apresentando inclusive ligeira queda.

**Tabela 01: Investimentos do Governo Federal em Programas de Distribuição de Renda**

| Ano  | Recursos investidos   |
|------|-----------------------|
| 2002 | R\$: 5.592.873.817,91 |
| 2004 | R\$: 6.465.171.421,93 |
| 2006 | R\$: 7.218.888.347,67 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

<sup>3</sup> As políticas Sociais que referimos como universalizantes e cuja soma dos investimentos aparecem no segundo gráfico, dizem respeito a oferta de serviço na área de saúde, educação, urbanismo, saneamento, trabalho e habitação.



**Tabela 02: Investimentos do Governo Federal em políticas sociais universalizantes**

| Ano  | Recursos investidos    |
|------|------------------------|
| 2002 | R\$: 74.988.388.719,72 |
| 2004 | R\$: 74.066.588.306,27 |
| 2006 | R\$: 73.219.860.288,01 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

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

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

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

No Brasil, similarmente a América Latina, onde há uma grande massa de empobrecidos, esse discurso ganha fluidez, dissemina-se entre as classes sociais e os segmentos que compõem a sociedade, que passa a reproduzi-lo num sinal de adesão a um projeto de sociedade dirigido pelos interesses de reestruturação do capital. Na esteira desse processo, o projeto pelo qual vai aderindo à sociedade - sem isenção de contradições -, se constrói num terreno que articula economia e política, sob forte ajuste fiscal do Estado e mercantilização de suas responsabilidades sociais, flexibilização das relações de trabalho; bem como na formação de uma cultura dentro da sociedade de valorização dos serviços sociais privados e mais gravemente, na formação de um *ethos* político de indiferenciação entre as classes fundamentais e seus segmentos, neutralizando o potencial de efervescência e disputa política no seio da sociedade civil. Ocorre que, subjacente neste



movimento, está se comprometendo o ideário de cidadania social, com políticas públicas de alcance a todos os cidadãos, cuja idéia radica na universalização dos direitos.

### 3 CONCLUSÃO

O estudo feito ao desenho da proteção social no Brasil nos anos iniciais da conjuntura do século XXI, revela que o enfrentamento a pobreza, fenômeno que se aguçou entre os anos 80 e 90 do século passado por razão ao receituário neoliberal, acabou por forjar um discurso que permitiu tecer consenso na sociedade, de modo que a sustentação da proteção social ficou ancorada em políticas seletivas, focalizadoras e compensatórias, em contrapartida o desenho de uma proteção social com cariz mais universal foi-se esbatendo.

No Brasil, ao que tange a primeira metade da década inicial dos anos 2000, a mola mestra de salvaguarda às contingências que emanam da sociedade capitalista sob a forma de contradições foi então às políticas de combate a pobreza, que ora fez-se mostrar através de programas de distribuição de renda, cujos investimentos aumentaram vertiginosamente no período em questão. Em contrapelo, indicadores oficiais da mesma esfera política dão conta, que no mesmo lapso temporal e concomitantemente, recursos destinados a formas de proteção mais universalizantes foram estancados, ou até proporcionalmente diminuídos.

É nesse mesmo contexto que se fortalece o discurso de combate a pobreza, já que pelos efeitos da política neoliberal, seus pressupostos mais duros, diretivos e genuínos já não cabiam mais, pela aceleração e aumento das manifestações das contradições sociais que determinaram. Todavia, romper com um modelo de proteção que posso abalar a dinâmica dos interesses do capital e a via de recuperação que adotou, também não era a alternativa a ser seguida, por isso o discurso de combate a pobreza foi em certa medida um dos artifícios para tecer consenso e se alterar a rota do direcionamento que assumia a proteção social sem, no entanto, romper por completo com os ditames dos aparelhos representativos do capital, os mesmo que propalaram a panacéia do neoliberalismo.

### REFERÊNCIAS

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



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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CARVALHO, E. A crise de exaustão do capital. *In: Revista Outubro*, nº9. São Paulo: 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório sobre o desenvolvimento Mundial 2004: a pobreza. *In: Indicadores do Desenvolvimento Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1980.

NETTO, J. P; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN. Finanças Brasil (FINBRA) - Estados e municípios. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)> Acesso em: 15 Mar. 2011.