A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DE CRISE: entre o direito à vida e a busca de lucros

Alejandra Pastorini[1]

RESUMO

Este texto é produto de uma reflexão teórica que analisa algumas determinações importantes para desvendar as características das políticas sociais brasileiras no contexto de crise agravado pela Pandemia do Covid-19. Entendemos que as transformações na proteção social são uma peça importante das mudanças necessárias para restaurar o capitalismo em crise. Este cenário exige uma forte e sistemática intervenção do Estado que reforça as ações de combate à pobreza e de controle dos setores subalternos. Entretanto, é necessário lembrar que estas ações de alívio da pobreza e as práticas coercitivas seletivas não são uma completa novidade na formação social brasileira, historicamente marcada pelas desigualdades de classes e pelas opressões raciais e de gênero; esses traços impregnam as intervenções do poder público até a presente data e se espelham nas políticas sociais que, na atualidade, reforçam as práticas controladoras e moralizadoras dando uma forma particular à estratégia punitiva e destrutiva da humanidade.

Palavras-chave: Crise; Pobreza; Punitivismo.

ABSTRACT

This text is the product of a theoretical reflection that analyzes some important determinations to unveil the characteristics of Brazilian social policies in the context of crisis aggravated by the Covid-19 Pandemic. We understand that transformations in social protection are an important part of the changes needed to restore capitalism in crisis. This scenario requires a strong and systematic intervention of the State that reinforces actions to combat poverty and control of the subaltern sectors. However, it is necessary to remember that these actions of poverty alleviation and selective coercive practices are not a complete novelty in Brazilian social formation, historically marked by class inequalities and racial and gender oppressions; these traits permeate the interventions of the public power to date and are mirrored in social policies that, nowadays, reinforce the controlling and moralizing practices giving a particular way to the punitive and destructive strategy of humanity.

Keywords: Crisis; Poverty; Punitivism.

[1] Professora da ESS e do PPGSS da UFRJ; Doutora em Serviço Social no PPGSS/UFRJ; alejandrapastorini@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa as tendências das políticas sociais brasileiras no atual contexto de crise do capital, cenário aguçado pela Pandemia do Covid-19 que deixa transparecer, ao mesmo tempo que intensifica, os antagonismos, as desigualdades sociais, o desemprego, a fome e a precarização das condições de vida e de trabalho. Nesse contexto, as principais ações do Estado para administrar as manifestações da questão social se concentram nos programas de combate à pobreza – em especial, as transferências monetárias de valores muito reduzidos – e na ampliação das estratégias de controle dos setores subalternos, em especial, dos mais pauperizados, moradores das favelas e periferias urbanas.

Buscando desvendar as particularidades das políticas sociais na atualidade partimos da ideia de que as transformações nas estruturas de proteção social são uma peça central do conjunto de mudanças necessárias para restaurar o capitalismo em crise, desde os anos 1970. Este cenário, marcado pela intensificação dos limites que o capital encontra para se valorizar, exige um conjunto de alterações nos mecanismos de regulação e controle do trabalho, e na própria organização da máquina pública e das políticas sociais. Dessa forma, o Estado vai reorganizar e reorientar as suas ações tendo como destinatários os grupos populacionais mais pauperizado, concentrando a sua intervenção nos programas de combate à pobreza e nas ações de controle dos trabalhadores e demais setores subalternos.

Contudo, é importante lembrar que o desenvolvimento de medidas de alívio da pobreza e o exercício da coerção sobre os pobres – assim como, a moralização, controle e repressão – não são uma completa novidade na formação social brasileira marcada, historicamente, pelas desigualdades de classes e pelas opressões raciais e de gênero (IANNI, 1972; MOURA, 2019). Essas desigualdades estruturantes da sociedade brasileira determinam o modo predominantes de intervenção do Estado no atendimento das necessidades dos diferentes grupos sociais (classes e setores de classes, grupos étnicos-raciais etc.), assim como incidem na organização dos espaços de participação, nas instituições políticas e jurídicas, dentre outras.

Com o objetivo de identificar as principais características das políticas sociais na atualidade, começaremos o texto apresentando os pressupostos teórico-metodológicos que guiam nossa compreensão das políticas sociais no contexto da crise do capital, mencionando algumas determinações importantes para pensar as sociedades latino-americanas. Num segundo momento discutiremos as principais características que assumem as políticas sociais nas sociedades capitalistas dependentes com o avanço do projeto neoliberal e o aprofundamento dos governos conservadores de direita.

2 ALGUNS PRESSUPOSTOS PARA ANALISAR AS POLÍTICAS SOCIAIS

Iniciaremos nossas reflexões mencionando alguns elementos importantes para a compressão das políticas sociais nas sociedades dependentes localizadas na periferia do capitalismo, buscando ter insumos para analisar as particularidades que estes mecanismos de regulação do Estado assumem no atual contexto brasileiro marcado pelo acirramento do projeto neoliberal.

Partimos da ideia de que as políticas sociais são medidas do Estado burguês que atendem algumas das necessidades objetivas e subjetivas dos indivíduos originadas nas relações de produção e reprodução capitalista; mas ao mesmo tempo, estas políticas públicas criam as condições necessárias para a acumulação do capital. Dessa forma, expõe-se o caráter contraditório destes mecanismos de intervenção do Estado que expressam também o poder de luta e de pressão das classes e setores de classes.

Assim, a emergência, desenvolvimento e as tendência atuais das políticas sociais precisam ser analisadas no interior da dinâmica do capital e do funcionamento do modo de produção capitalista, mediada pelas particularidades da consolidação desse modo de produção nos países Latino-americanos e da estruturação dos Estados nacionais marcados pelo autoritarismo e pela exclusão dos setores subalternos do acesso à riqueza, aos espaços de decisão e de controle do público (CUEVA, 1979).

Essa dinâmica contraditória tem como ponto de partida o processo de conquista e colonização da América por parte da Europa. Esse processo imposto através da violência – expropriações, extermínio, roubo e destruição – permitiu alavancar a consolidação do capitalismo no mundo e impor, na América Latina, o trabalho assalariado que se estrutura sobre as relações de exploração e opressão racial e gênero, e que se encontra marcado pela precarização dos contratos e dos direitos, combinados com as extensas jornadas laborais e as reduzidas remunerações. Devemos mencionar que esse percurso não foi isento de lutas e resistências que se expressam na diversas experiencias de organização política e social que antecederam à organização sindical no continente (MATTOS, 2008; MOURA, 2019; GUIMARÃES PASSOS, 2008).

O capitalismo não pode ser e entendido como um fenômeno de exportação, pelo contrário, seu desenvolvimento é mundializado. O sistema do capital para se consolidar e se ampliar precisa aniquilar todo aquilo que se coloca no seu caminho expansionista e também, precisou e precisa da convivência e combinação, em escala mundial, de formas diversas de desenvolvimento[2]; dessa forma, incentivou que as atividades capitalistas convivessem com atividades não tipicamente capitalistas (apoiadas na escravização dos povos indígenas e da população negra africana traficada), requer do trabalho doméstico das mulheres, do sistema de cuidados não remunerado, dentre outras dinâmicas que consolidam e reforçam a exploração e opressões sociais até os dias de hoje.

É importante destacar que essas atividades e formas sociais necessárias para a expansão do capital – e desenvolvidas por ele – são, ao mesmo tempo, mistificadas e apresentadas por seus representantes como marcas do “atraso”, ou seja, como limites da “modernização” e empecilhos para o “progresso” associado, nessa concepção conservadora, à ideia do crescimento econômico.

Nessa dinâmica de consolidação do capitalismo, os Estados nacionais tiveram um papel central na formação e controle do trabalho assalariado (nem sempre com vínculos formais e direitos), na estruturação dos mecanismos de reprodução da mão-

[2] A teoria do desenvolvimento desigual e combinado desenvolvida por Trotsky é central para avançar n debate acerca do imperialismo; Ver. Löwy (1998).

de-obra, na consolidação de uma divisão social (racial e sexual) do trabalho e na legitimação da sociabilidade burguesa e de seus valores morais conservadores, valendo-se das políticas sociais, das legislações trabalhistas e dos aparelhos de hegemonia para a reprodução da ideologia dominante (PASTORINI; GOMES FARIA, 2020).

Como menciona Mandel (1987, p.461), o Estado não pode ser desvinculado das suas funções: garantir as condições gerais da produção, reprimir as ameaças ao modo de produção capitalista, integrar a classe dominada e reproduzir a ideologia dominante. Sem abandonar suas funções precípuas e tensionado pelas lutas e pressões dos trabalhadores e demais setores subalternos (movimentos sociais, lutas dos povos originários, organizações feministas, campesinos) que disputam a direção política e econômica na sociedade, o Estado começa a organizar as diversas medidas de proteção social tendentes a atender algumas das necessidades e reivindicações de uma parte dos sujeitos buscando destruir, ao mesmo tempo, as formas existentes de autoproteção, solidariedade e reciprocidade.

Nesse processo contraditório de destruição / criação, tensionado pelas resistências e lutas sociais, são desenvolvidas as políticas sociais e aprovadas diversas legislações trabalhistas na nossa região que carregam, desde seu nascedouro, fortes traços seletivos, excludentes e corporativos. Essas características das regulações do Estado evidenciam que as lutas, que são centrais na disputa pela direção política e social das legislações sociais e das estruturas de proteção social, nos diferentes momentos históricos defrontam-se com limites estruturais para consolidar a ampliação dos direitos e para incluir a todos os grupos populacionais. Como menciona Coutinho,

> Não se pode ampliar o nível de satisfação das demandas sociais além do ponto em que tal ampliação impeça a reprodução do capital global; mas, em contrapartida, não se pode reduzir esse nível de satisfação abaixo do limite mínimo (entendido também no sentido histórico-moral) a não ser que se rompam as regras consensuais que fundamentam uma ordem política liberal-democrático (1989: 57).

Tal como expressa o autor, quando analisa o carácter contraditório das políticas públicas e das legislações sociais, o alargamento e o recuo dos direitos e das políticas

sociais devem ser pensados à luz da dinâmica e do funcionamento da sociedade capitalista e das formas particulares que assumem as organizações das diferentes classes e setores de classes num determinado momento histórico.

Hoje, no contexto de aumento do desemprego e da pobreza e da intensificação da precarização do trabalho no mundo todo – expressões do projeto restaurador neoliberal[3], gerido no continente pela nova direita[4] –, percebemos um robustecimento da estratégia punitiva que se expande no mundo desde a segunda metade dos anos 1980 em detrimento dos mecanismos de proteção social. Os setores dominantes recorrem cada vez mais às políticas e ações controladoras e punitivas dos indivíduos, às ações moralizantes da massa de trabalhadores desempregados e subempregados, e cada vez menos políticas de proteção social que busquem se aproximar, em maior medida, às reais necessidades dos setores subalternos.

3 UM MIRANTE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DA CRISE DO CAPITAL

O atual contexto de crise do capital[5] que se instala mundialmente desde os anos 1970 e que se manifesta como uma crise econômica, política e social, requisita um conjunto de transformações na forma de organizar a produção, de controlar e gerir o trabalho; também, exige mudanças no Estado e nos mecanismos e estruturas de proteção social. Dessa forma, as políticas sociais passam por fortes reformulações que incidem, por um lado, na redefinição dos grupos destinatários das ações e, por outro, reformatam os benefícios e serviços implementados. Não menos importante, é

[3] Aqui estamos tomando como referência as reflexões de Coutinho (2012) que afirma que a época neoliberal se caracteriza pela preponderância de aspectos restauradores e não pelo momento do novo.
[4] Estamos utilizando o termo “nova direita” para fazer referência aos grupos políticos que chegam ao poder em distintos países da América Latina, após a crise dos denominados “governos progressistas”. Estes grupos que se apresentam como alternativos à direita tradicional e à “esquerda” são produto de coalizões e alianças pouco explicitadas e heterogêneas (entre setores conservadores, direita liberal, direita autoritária, grupos religiosos, setores militares) que aproveitam as oportunidades da crise (econômica, política, social e ideológica) para se consolidar no poder e defender uma agenda moral, social e política conservadora de direita e uma programática econômica neoliberal ortodoxa restauradora do capital.
[5] Neste trabalho tomaremos como referência a concepção de crise estrutural desenvolvida por Mészáros (2002).

a reorientação dos recursos públicos investidos, seja nas políticas sociais organizadas a partir de redes mínima de proteção social e destinadas aos grupos mais pauperizados, seja nos serviços sociais que assumem cada vez mais um caráter mercadológico, como por exemplo: o ensino universitário, a saúde suplementar e a previdência complementar (PASTORINI; GALIZIA, 2012).

Assim, para avançar nas reflexões acera das transformações nas políticas sociais se faz necessário analisar que a partir da década de 1970-80 o processo de acumulação do capital passa a estar comandado pelo capital financeiro que se alia às grandes corporações transnacionais (IAMAMOTO, 2007). Esse dado é central para rastrear a raiz das alterações na organização da produção, assim como o processo de ampliação do desemprego que se consolida, nas últimas décadas, como um problema crônico (MÉSZÁROS, 2002). Também, considerar essas determinações será decisivo para compreender o processo de alargamento da participação do setor privado nas áreas de saúde, previdência e educação e, até mesmo, na segurança pública, setores caracterizados, historicamente, pelo protagonismo do Estado.

Nas últimas década, e no caso brasileiro com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado, vão sendo criados diversos mecanismos, recursos jurídicos e estruturas no interior do Estado (como as organizações sociais, as Empresas Brasileiras de Serviços Hospitalares) que facilitam o acesso ao fundo público por parte do setor privado (BEHRING, 2021). Dessa forma, o espaço das políticas sociais se transforma em um importante nicho de valorização e acumulação do capital.

Esses processos de contrarreforma do Estado[6] e de reorganização do trabalho – que tem como fundamento a estratégia denominada como reestruturação produtiva – se expressam, dentre outras formas, no aumento dos índices de desemprego e precarização do trabalho, assim como nos indicadores de pobreza e no deterioro das condições de reprodução da vida dos trabalhadores e suas famílias. A Pandemia nos encontrou, em março de 2019, quando o desemprego atingia a marca de 16% (somando os desempregados e os desalentados) e a informalidade atingia a quase

[6] Coutinho afirma que “a contra-reforma como uma pura e simples ‘restauração’ [...] [Mas] a contra-reforma não se define como tal, como um movimento restaurador, mas – tal como faz o neoliberalismo de nossos dias – busca apresentar-se também ela como uma ‘reforma’“ (2012, p.121).

40% da população ocupada, segundo os dados divulgados pelo IBGE tendo como referência a PNAD Contínua. Essa realidade piora substantivamente com o avanço da Pandemia e os dados acirra-se quando observamos a realidade das populações negras, indígenas e das mulheres que moram nas periferias urbanas e nas favelas. Os indicadores oficiais relativos à pobreza e insegurança alimentar no Brasil, também retratam as discriminações de classe, raça e gênero que marcam intensamente esta formação social periférica.

Considerando as taxas de variação do PIB nos últimos anos é possível perceber que, apesar de todos os esforços empreendidos pelos setores dominantes para restaurar o capitalismo em crise (pela via da intensificação da exploração, da flexibilização dos direitos, da precarização das condições de vida e de trabalho, das privatizações, do recorte dos recursos públicos investidos nas políticas sociais), o capital continua a encontrar sérias dificuldades para se expandir. Importa mencionar que as alternativas que os setores dominantes propõem para enfrentar a crise, são todas elas fortemente destrutivas da força de trabalho e da natureza (uso de agrotóxicos, monocultura, desmatamento, jornada de trabalho extenuantes, produção de armamento, patentes de medicamentos e vacinas etc.) e dessa forma este projeto conspira contra a vida dos setores subalternos e coloca em risco o futuro da humanidade (MÉSZÁROS, 2002).

Essa realidade agravou-se no contexto da Pandemia. Mas, também é importante lembrar que a Pandemia está sendo utilizada, pelos setores dominantes, como uma oportunidade para impor com mais força o projeto restaurador do capital e uma agenda conservadora de direita, que busca intensificar a exploração dos trabalhadores, retirar direitos, entregar os recursos naturais ao setor privado, impor uma pauta racista e misógina, intensificar as opressões de gênero e raça etc.

Este contexto pandémico está sendo aproveitado para acelerar processos que já estavam em curso (a precarização do trabalho, que passa a ser formalizada com a Reforma Trabalhista de 2017; a intensificação do desemprego mascarado pelo “empreendedorismo” e pelo trabalho remoto; a agenda da contrarreforma do Estado pela via de congelamento dos investimentos e da reforma do serviço público; o avanço da reforma previdência; a consolidação de uma estratégia punitiva através do

incentivo ao uso de armas, de controle das populações, de militarização do cotidiano dos sujeitos e do enrijecimento das penas). Como expressa Antunes "a confluência entre uma *economia destruída*, um *universo societal destroçado* e uma *crise política inqualificável* converte o Brasil em um forte candidato ao abismo humano, em um verdadeiro cemitério coletivo" (2021, p.46)

Essas estratégias políticas conservadoras e suas pautas moralizadoras e antidemocráticas se fortalecem em vários países da região nos últimos anos com a chegada ao poder da nova direita no contexto de crise dos governos progressistas. A pesar dos diversos caminhos que a conduziram ao poder (Eleições na Urnas, Golpes, reconversão política de governantes etc.), a nova direita através de alianças com a direita tradicional liberal e com a direita autoritária, e as articulações com setores das Forças Armadas e com setores religiosos conservadores como os neopentecostais, assumem protagonismo e reforçam a tendência de blindagem da democracia (DEMIER, 2017), que se torna cada vez mais impermeável aos interesses do trabalhadores e demais setores subalternos. Dessa forma, se reforça uma agenda programática política e moral conservadora (centralidade na família, defesa de valores tradicionais, moral religiosa, diferenciação entre gêneros) e reacionária (em termos de reconhecimento e garantia de direitos humanos: sociais, trabalhistas e políticos) que atenta contra a vida e o futuro da humanidade.

Nesse cenário se precarizam ainda mais as políticas sociais, em um momento em que o caminho exige ir no sentido oposto (mais políticas sociais, mais transferências de renda, mais proteção, mais emprego, mais garantias trabalhistas) perante intensificação da pobreza, do desemprego e da fome.

Hoje assistimos a uma retomada da estratégia minimalista e assistencialista que reforça a focalização das ações nos comprovadamente pobres que passam a ser destinatários das transferências monetárias – com valores muito reduzidos –. Também são pujantes os discursos que criminalizam a pobreza e as necessidades sociais e que moralizam o atendimento dos grupos considerados vulnerabilizados.

Esse destaque moralizador e fiscalizador do cotidiano dos sujeitos – principalmente dos mais pauperizados – é facilitado pelas alianças dos governantes com setores religiosos conservadores (como por exemplo, os pentecostais e

neopentecostais)[7] que através da participação política dos seus líderes em diferentes esferas de governo e das ações sociais desenvolvidas pelas suas instituições religiosas, reforçam a pauta conservadora e moralizadora.

A esses elementos de reconfiguração das ações e das políticas sociais se soma o reforço do braço punitivo e controlador do Estado, que se expressa na organização de uma máquina de controle e fiscalização social – que utiliza cada vez mais as plataformas informacionais e as tecnologias de comunicação com destaque do uso das redes sociais e das bases de dados informacionais –, no encarceramento em massa, principalmente, das populações negras e pobres, e no uso recorrente da violência, da repressão policial e desrespeito dos direitos humanos.

4 CONCLUSÃO

A modo de síntese destacamos que para analisar as tendências atuais das políticas sociais no Brasil e na maior parte dos países de América Latina é central entender o movimento do capital em crise, desde os anos 1970. Essa aproximação ao real permite entender as transformações das políticas sociais rompendo com a mirada endógena e particularista.

Assim, a partir das reflexões aqui apresentadas afirmamos que hoje as intervenções do Estado se concentram em um conjunto de ações focalizadas na pobreza, como por exemplo os programas de transferência de renda que se complementam com as ações repressão e moralizadoras para constituir uma estratégia de administração da massa de população vítima do desemprego, da pobreza e da precarização das condições de vida e de trabalho.

O recuo dos direitos sociais e políticos, e a desestruturação das políticas de proteção social são o outro lado da moeda dessa estratégia punitiva desenvolvida pelo Estado que é uma engrenagem do projeto restaurador do capital sob a administração

[7] Esses setores religiosos se expandem desde os anos 1970 na América Latina. Sua presença expressa-se de diversas formas: ocupando cargos públicos (no parlamento, nas secretarias de Estado, ministérios, prefeituras etc.), influenciando as diretrizes governamentais (em temas como: aborto, educação, casamento homoafetivo, concepção de família, lugar da mulher na sociedade, tratamento dos usuários de drogas) e participando da execução de programas e ações sociais (PASTORINI; GOMES FARIA, 2020).

dos governos conservadores de direita no Brasil e em outros países da América Latina; projeto este que expressa a contradição entre o atendimento das necessidades reais dos sujeitos como forma de proteger a vida e a busca da lucratividade e expansão do capital.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **CORONAVIRUS*: O trabalho sob fogo cruzado*.** São Paulo: Boitempo, 2021.

BEHRING, Elaine. **Fundo Público, Valor e Política Social.** São Paulo: Cortez, 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Novos Rumos**, Marília, v.49, n. 1, p.117-126, jan.-jun. 2012.

_____ Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In. FLEURY, Sônia. (Org.) **Reforma Sanitária em busca de uma teoria**. São Paulo: Cortez/abrasco, 1989.

CUEVA, Agustín. **O desenvolvimento do capitalismo na América Latina e a questão do Estado**. IELA, 1979. Disponível em: http://iela.ufsc.br/noticia/o-desenvolvimento-do-capitalismo-na-america-latina-e-questao-do-estado

DEMIER, Felipe. **Depois do Golpe: A dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Manuad X, 2017.

GUIMARÃES PASSOS, A. **As classes perigosas. Banditismo urbano e rural.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

IANNI, Otávio. **Raça e classe social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

LOWY, Michel. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Outubro**, N.6, p. 73-80, 1998. http://outubrorevista.com.br/a-teoria-do-desenvolvimento-desigual-e-combinado/

MANDEL, Ernest. **El capitalismo tardío**. México-DF: Ediciones Era, 1987.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Escravizados e livres: experiências comuns na formação da classe trabalhadora carioca**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2008.

MESZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MOURA, Clovis. **Sociologia do negro brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. Principais características da redefinição da proteção social no Brasil. In. PASTORINI; MORAES ALVES; GALIZIA (Org.) **Estado e Cidadania. Reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PASTORINI, Alejandra; GOMES FARIA Gabriele Aa políticas públicas e o avanço do conservadorismo no Brasil: protagonistas e estratégias. **Plaza Pública**, Tandil/Argentina, n. 23 (13), p.5-22, jul. 2020.