



## OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO CONTEXTO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: tendências e desafios

Neila Karla Fernandes da Costa<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo se propõe compreender os sistemas de proteção social no Brasil no contexto do capitalismo contemporâneo. O texto, escrito a partir de investigação de caráter bibliográfico, analisa a origem e evolução dos sistemas de proteção social em um contexto mais amplo e, específica, no Brasil. Aborda ainda o processo histórico que culminou nas formas atuais do capitalismo contemporâneo, o Estado de Bem-Estar Social com a política Keynesiana sob o binômio taylorista- fordista; o toyotismo sob a orientação neoliberal e o capitalismo financeiro e sua influência nefasta na vida da classe trabalhadora.

**Palavras-chave:** Capitalismo, proteção social, trabalho.

**Abstract:** This article aims to understand the systems of social protection in Brazil in the context of contemporary capitalism. The text, written from research in character bibliographic examines the origin and evolution of systems of social protection in a broader context, and specifically in Brazil. Also discusses the historical process that culminated in the current forms of contemporary capitalism, the State of Social Welfare with the Keynesian policy under the Taylor-Fordist binomial; the Toyota under the guidance neoliberal capitalism and its pernicious influence and financial life of the working class.  
**Key words:** Capitalism, social protection, work.

---

<sup>1</sup> Mestranda. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: neilacosta2004@yahoo.com.br



## 1-INTRODUÇÃO

Analisar os sistemas de proteção social no Brasil exige que se leve em consideração as determinações históricas que perpassam as origens e evoluções desta temática para que se possa compreender como se apresentam na contemporaneidade.

Dessa forma, o tema em questão é ressaltado como direito social fundamental e de responsabilidade do Estado como prestação de serviço público e de qualidade, apresentando as conseqüências negativas do neoliberalismo nas políticas sociais. Como também mostra as fases de acumulação e de crises do capital em seus diversos momentos históricos.

Para uma melhor compreensão da questão em análise, o artigo está organizado em quatro partes. Na primeira, introduz-se o assunto a ser desenvolvido; na segunda, aborda-se a origem e Evolução dos Sistemas de Proteção Social no Brasil; na terceira, traça-se um quadro do capitalismo contemporâneo e suas distintas fases ulteriores; na quarta parte, conclui-se o artigo.

Espera-se, por meio deste, contribuir para a ampliação das discussões e análises a respeito desta questão rica e atual que sofre influencias diretas das diversas determinações que perpassam a vida cotidiana da população.

## 2- ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Em geral, é reconhecido que a existência de políticas sociais ou dos sistemas de proteção social é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da *questão social* inerente às relações sociais nesse modo de produção, *vis à vis* ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário. Tanto que existe certo consenso em torno do *final do século XIX* como período de *criação e multiplicação* das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra.

As primeiras formas de proteção social no Brasil deram-se através da caridade cristã e da filantropia, sem a ação do Estado e sendo influenciadas pelos modelos implementados nos países industrializados.



A assistência era prestada aos pobres através de instituições religiosas, tendo como principal mentora a Igreja Católica entre o final do século XIX até o início do século XX, que administrava as instituições que prestavam assistência aos necessitados da época.

Desde sua gênese, o sistema de proteção social no Brasil se expressa fragmentado, excludente e focalizado aos pobres, e o Estado prevenindo e regulando o conflito entre capital e trabalho.

No Brasil, a passagem das formas assistenciais e filantrópicas para uma política de Estado, se deu nas primeiras décadas do século XX, quando o país se desenvolvia industrialmente, com a organização da classe trabalhadora e com acontecimentos como a Revolução Russa que suscitaram a criação da legislação sobre acidentes do trabalho em 1919, e a institucionalização do sistema de caixas de aposentadorias e pensões (Lei Eloy Chaves-Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923).

Outra medida instituída pelo Estado neste período foi o Código de Menores (1926), que concebe a infância pobre como constituída de “menor abandonado” e “delinqüente”. Neste sentido, percebe-se que a intervenção do Estado Brasileiro foi feita com medidas pontuais mais voltadas a regular o mercado de trabalho.

Em 1929 o capital entra em crise com a quebra da bolsa de Nova Iorque, atingindo todos os países capitalistas e gerando grandes dificuldades econômicas, inclusive, para o Brasil. Com isso aumentou-se o desemprego e a precarização da vida da população, tencionando a luta dos trabalhadores em oposição esse cenário de exploração da classe trabalhadora e de empobrecimento da vida social.

Neste período tem-se uma visibilidade mais concreta da luta por direitos sociais, que foram incluídos no projeto político do candidato a presidência Getúlio Vargas, que com sua ascensão ao governo organizou por meio do Decreto nº 19.671-A de 04 de fevereiro de 1931, o Departamento Nacional do Trabalho, criou o Ministério do Trabalho e expandiu as CAP's para vários segmentos de trabalhadores. Assim nesta época a proteção social tomava novas formas ao ser ampliado com novas modalidades de benefícios e serviços.

O Estado que se estrutura após o golpe militar, em 1964, reflete o monopólio político-econômico e cultural da classe burguesa, reitera o padrão tradicional da sociedade brasileira no que diz respeito à heteronomia e à exclusão<sup>2</sup>, e reconfigura seu papel em não somente

---

<sup>2</sup> Esta discussão pode ser encontrada em Netto, José Paulo: Ditadura e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 1991.



garantir a ordem do sistema capitalista mas, também, promover condições para a acumulação e reprodução do capital.

É importante acentuar que o regime político do governo ditatorial determinava um caráter antidemocrático, acrescido da supressão de um conjunto de direitos e da privação aos diferentes sujeitos coletivos de estarem organizando-se e mobilizando-se em busca de implementação de políticas democráticas e populares em todas as dimensões da vida social.

Este cenário perpetuou-se até o início da década de 1970, associado a um avanço econômico, que teve seu declínio a partir, sobretudo, do ano de 1974, por várias questões, como a dependência ao capital estrangeiro e a reconfiguração do capitalismo mundial, o que acarretou num processo de crise da ditadura, dando lugar a reabertura política.

Foi, portanto, nessa conjuntura de crise do regime autoritário e de redefinições no âmbito político, que os setores populares organizaram-se num forte movimento social, em que a participação política proporcionou visibilidade social às propostas de ampliação de direitos.

Dentre tantos acontecimentos podem-se destacar as manifestações e as greves dos operários, no ano de 1978 e 1979, em São Paulo, que ficaram conhecidas como o “Novo Sindicalismo”, como, também, a “Campanha das Diretas Já” que suscitou uma discussão na Constituinte sobre a necessidade de estabelecer nova relação entre Estado e sociedade.

Assim, até a constituição de 1988, a política social brasileira é marcada pelo acesso da população a algumas medidas pontuais do sistema de proteção social e apenas aos que se encontram formalmente no mercado de trabalho, na chamada “cidadania regulada”<sup>3</sup>. Para os que se encontram fora desse sistema, tem-se a assistência social com o caráter de benesse aos necessitados, caracterizada como ajuda assistencialista paternalista e destituída da noção de direitos.

Com a constituição de 1998 instituem-se novos marcos da proteção social brasileira que, contraditoriamente, coincide com o avanço da tese liberal do Estado mínimo para o social e o mercado como regulador da vida social, impactando as configurações da proteção social recém-conquistada como direito e como política social pública.

---

<sup>3</sup> conceito utilizado por Wanderley G. Santos (1987:69), que refere-se a um sistema de estratificação ocupacional a partir do qual “ são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em Lei” .



No Brasil, esse cenário deveu-se as primeiras idéias do regime neoliberal ocorrido, somente, a partir do final da década de 1980, período de redemocratização, consolidando-se, sobretudo, no início da década de 1990 sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Os efeitos do ajuste neoliberal no Brasil foram dramáticos tanto do ponto de vista econômico como social. Exemplo disso foram as propostas de reforma administrativa ou reforma do Estado que consistem em cortes quantitativos do funcionalismo público e nas formas de atuação dos gestores públicos, provocando, assim, mudanças significativas no caráter universalizante dos serviços sociais. Sobre isso, MONTANO diz que:

... estamos, portanto, frente a um programa de reforma administrativa que se depreende da política econômica e nela se insere. Longe de se tratar de uma reforma técnica, ela é política e subordinada as questões econômicas. Trata-se de readequar a Constituição brasileira às necessidades do grande capital, de subordinar os princípios da constituição aos ditames do FMI, BM, OMC e aos postulados do Consenso de Washington ( 2005, p. 45)

A principal ofensiva desse ajuste encontra-se no âmbito da Seguridade Social, notadamente, na Reforma da Previdência Social, proposta pelo governo federal e ainda em discussão no Congresso Nacional. Essa proposta tende a implantar o rebaixamento dos tetos salariais, acarretando na exclusão da Previdência Pública, pois, com a redução da sua cobertura, tem-se a ampliação da Previdência Privada (SOARES, 2002).

Estas mudanças são resultados da reestruturação do capital sob a ideologia do projeto neoliberal que, dentre as suas estratégias de obtenção de lucro, fomenta uma racionalidade política e cultural inerente à burguesia, apresenta programas de desregulamentação da economia que objetiva a não intervenção do Estado sobre a economia e sobre as relações capital-trabalho, privatização do setor público e diminuição da intervenção estatal. A regulação estatal seria considerada como geradora de distorções, daí a sua substituição pela liberdade de mercado, em que de forma automática e isenta de técnica, ter-se-ia uma distribuição mais racional dos recursos (SOARES, 2002).

A proposta neoliberal de minimizar a intervenção estatal para a área social, conforme LAURELL (2002) apresenta quatro estratégias concretas para sua implementação que são os cortes dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização.

A estratégia da privatização contribui para a redução do setor público e para a reestruturação do Estado baseado nas reformas neoliberais. A idéia que se apregoa a esse respeito é a de que o setor privado tem mais condições de desenvolver o setor econômico,



estendendo-se para a área social, no que se refere à mercantilização dos serviços de saúde e educação. Diante disso, IAMAMOTO argumenta que:

... a Reforma do Estado diz respeito às relações entre o Estado e a Sociedade civil, o governo considera que o Estado deve deixar de ser o 'responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social' para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo, para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado... (2005, p. 120).

Nesse contexto, o quadro social decorrente dessa lógica aponta para um aumento das demandas populacionais, na busca de serviços sociais básicos, além de retrocessos em avanços conquistados pela população, como a cobertura da seguridade social. Muda-se a pauta das reivindicações dos trabalhadores, a luta é para manter o emprego e não por melhores condições de trabalho, os movimentos sociais populares se desarticulam.

Diante do agravamento da questão social, as políticas compensatórias de corte neoliberal aparecem como opção para a população que se encontra desassistida pelo poder público, trazendo drásticas conseqüências para aqueles que demandam esses serviços.

Sobre isto, MONTAÑO diz que "os 'serviços estatais para pobres' são, na verdade, 'pobres serviços estatais'..." (2005, p.195) num contexto em que diante do aumento das carências e das novas expressões da questão social, as políticas sociais deveriam ser de qualidade e eficazes.

No entanto, tais políticas reduzem significativamente a quantidade e a qualidade dos serviços e benefícios sociais que são implementados pelo setor público, sendo prestados de forma excludente e seletiva, com uma conseqüente deterioração das condições de vida da população.

Sendo assim, sabe-se que o Brasil não se constituiu num Estado de Bem-Estar Social, pois, ao invés de consolidar o conceito de política social como constitutiva do direito de cidadania, redistributiva e universal, conceitos apregoados na Constituição Federal de 1988, tem retrocedido nesse sentido, pois a concepção que se tem na conjuntura atual de política social remete ao caráter focalizado, emergencial e parcial, em que a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas.

Nessa perspectiva, MONTANO, citando NETO, propugna que:

o projeto político da grande burguesia brasileira [...] não exclui a vigência de políticas sociais. O que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital [...] que tenha por eixo uma função democrático-reguladora em face do mercado (2005, p.48 ).



Nesse contexto os recursos brasileiros arrecadados concentram-se na União e no pagamento da dívida pública como afirma Behring (2008) “o volume de recursos retidos para a formação do superávit primário tem sido muito maior que os gastos nas políticas de seguridade social, exceto a previdência social”.

Assim a condução das políticas sociais apresenta-se consoante as recomendações dos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, OMC, etc.) e dos seus ditames, em função do refinanciamento da dívida externa e da contratação de novos empréstimos. Essas injunções nas políticas sociais determinam os pacotes para sua implementação que já apresentam as condicionalidades definidas.

Neste sentido as políticas sociais são submetidas “as exigências da acumulação, os defensores dessa idéia se opõem à expansão da proteção social e à criação de novos direitos, pois estes se confrontam com a lógica da acumulação capitalista”.

O sistema capitalista é contraditório, pois ao restringir direitos trabalhistas através do desemprego-contenção de despesa das empresas com custos sociais-, aumenta o número de trabalhadores em busca da proteção social. Como consequência o capital cria mecanismos para suavizar os efeitos dessa situação, como programas de responsabilidade social executados pelas empresas; o voluntariado e as ONGs (Organizações Não Governamentais).

Contudo sabe-se que essas estratégias capitalistas não diminuem as expressões da questão social, pois não tem como viabilizar direitos, essas ações não substituem o emprego e nem resolve os problemas sociais, como corrobora Raichelis (2007:111) “parece óbvio afirmar que os problemas relacionados à fome e à pobreza não podem ser enfrentados com medidas focalizadas de natureza emergencial, a partir do apelo à solidariedade da sociedade civil”.

Sendo assim a perspectiva de redefinir e redimensionar a prática da proteção social no horizonte dos direitos se esbarra na visão neoliberal de regressão de direitos e de políticas sociais compensatórias, excludentes e focalizadas.

### **3- CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

O descompasso entre produção e realização da mais-valia propicia os ciclos longos de estagnação e expansão do capital. Dentro de um ciclo sucedem alguns momentos: após



uma fase de expansão e crescimento, dá-se a superacumulação que resulta, então, em crise.

A reorganização do capital como estratégia de enfrentamento à crise baseou-se, segundo MOTA (2000), numa reconstituição mundial do processo acumulativo, pautada em redefinições no mundo do trabalho, desde a divisão sociotécnica do trabalho até a desestruturação das relações trabalhistas e o surgimento de novas exigências ao trabalhador, como também em definições de estratégias políticas e institucionais para manter o domínio do capital na reprodução social.

Até meados dos anos de 1970 tem-se uma expansão gloriosa da economia capitalista, sob a égide do capital industrial apoiado na organização da produção de bases tayloristas fordistas que implicava produção em série e em massa para o consumo massivo, uma rígida divisão de tarefas entre executores e planejadores.

Esse padrão de desenvolvimento propiciou o avanço da proteção social, especialmente nos países desenvolvidos, no conhecido Estado de Bem-Estar Social sob a regulação Keynesiana da economia com políticas sociais abrangentes, política do pleno emprego, etc.

A partir da década de 1970 esse padrão econômico de produção capitalista entra em crise

“quando a economia mundial apresenta claros sinais de estagnação, com altos índices inflacionários e com uma mudança na distribuição do poder no cenário mundial. O Japão e a Alemanha tornam-se países fortes e competitivos, fazendo com que os Estados Unidos deixem de ser a única força econômica no ocidente. Ao mesmo tempo, na década de 1980, com o desmonte do leste europeu, há um redimensionamento das relações de poder no mundo” (Iamamoto, 2005:31)

O novo método de gestão da produção, impulsionado, em sua gênese sócio-histórica, pelo sistema Toyota, conseguiu assumir um valor universal para o capital em processo, tendo em vista as próprias exigências do capitalismo mundial, das novas condições de concorrência e de valorização do capital.

Sendo assim, a reestruturação produtiva e a mundialização do capital vêm sendo conduzidas em combinação com as orientações neoliberais que em várias análises realizadas apresenta as conseqüências desse projeto: desemprego, aumento da pobreza e a pauperização das classes médias, colapso das economias regionais, concentração da riqueza e do poder, desproteção social, impacto ambiental e ecológico desastroso, incremento da violência desigualdade social e re-configuração do Estado.

O capital em sua fase atual, configura-se sob a determinância do capital financeiro, através das taxas de juros definidas e controladas pelos bancos e instituições financeiras,





numa coalizão entre capital financeiro e industrial, a economia passa a ser liderada pelo capital fictício, bursátil.

O capitalismo financeiro tem suas bases no lucro rápido especulativo como constata David Harvey ,

Foi em tudo espetacular por seu estilo especulativo e predatório. Valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio de inflação, a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições e a promoção de níveis de encargos de dívidas que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados, a prisioneiros da dívida, para não dizer nada da fraude corporativa e do desvio de fundos [...] decorrente de manipulações do crédito e das ações – tudo isso são características centrais da fase do capitalismo contemporâneo (HARVEY, 2004: 123)

A financeirização<sup>4</sup> resulta da superacumulação e, ainda, da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais. É nesse contexto que se torna clara a questão da dívida externa de muitos países periféricos que devem as instituições financeiras como o FMI.

O capital financeiro possui um maior poder de coordenação da produção de lucros e se mantém em destaque, uma vez que amplia o poder da nação-estado de controlar o fluxo do capital e, portanto, a sua própria política fiscal e monetária (Harvey, 1999).

Essa fase do capitalismo não resultou apenas no aumento mais relevante do desemprego, do subemprego e da regressão dos direitos sociais, na sociedade de consumo, mas na manipulação dos consumidores através das empresas com a descartabilidade dos seus produtos.

A ofensiva do capital tem sérias consequências: amplo distanciamento entre ricos e pobres; entre os ricos e os seus pobres; ascensão do racismo e da xenofobia; e a crise ecológica do globo (Netto; Braz, 2007)

O capitalismo contemporâneo impactou fortemente as formas de proteção social, os trabalhadores e o mundo do trabalho, com o refluxo da atuação combativa das entidades sindicais e a redução dos operários nas industriais; mudança de perfil da classe trabalhadora menos combativa, individualista, sobrantes no mundo trabalho, precarizados; um sistema de proteção social destituídos da noção de direitos, refilantropizado, fragilizado, etc.

#### **4- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

<sup>4</sup> Para uma melhor compreensão e aprofundamento desta temática ver o livro Netto, José Paulo; Braz, Marcelo. Economia política: uma introdução crítica – 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2007 – (Biblioteca básica do serviço social; v. 1)



A proteção social no Brasil ao longo da história obteve avanços, porém, atualmente mantém seus traços iniciais com uma nova roupagem, ou seja, ao invés de contribuir para a redistribuição de renda, na perspectiva do reconhecimento da universalidade dos direitos sociais, tem-se o retorno à máxima da filantropia com o incentivo tecnológico da mídia, para a prática da solidariedade e a facilitação do mercado para ampliação de investimentos na área social, demonstrando assim, a fragilidade das políticas sociais no atendimento a população, como afirma Oliveira (2008: 127) “as marcas da ‘cultura do atraso’ persistem e são instrumentos para a hegemonia das classes dominantes e a sua sempre renovada permanência nos espaços de poder do Estado em todos os níveis”.

Cabe destacar que em face da conjuntura contemporânea, pautada nas investidas do capital no mundo do trabalho, gerando desemprego, subemprego, aprofundamento das desigualdades sociais, entre outros, a idéia conformista da sociedade, em não acreditar na superação da sociedade capitalista, é um grande desafio a ser superado.

As lutas devem caminhar na direção de superar a ordem capitalista e a participação da sociedade civil deve ser de articulação e não de substituição do Estado, para que, assim, se vislumbre um outro tipo de sociedade, pois esta é muito determinante, e incide fortemente nas relações sociais, não deixando espaço para se visualizar mudanças.

### **Referências bibliográficas**

Araújo, Odília Sousa de. As últimas reformas da previdência social no Brasil e em Portugal – Natal/ RN: EDUFRN-Editora da UFRN, 2008.

Behring, Elaine Rossetti. Política social no capitalismo tardio, 3ª ed. - São Paulo, Cortez 2007.

Fontes, Virginia. Capitalismo, imperialismo, movimentos sociais e lutas de classes. Revista em pauta: mundialização, resistência e cultura, Rio de Janeiro - nº 21, 2008.

Harvey, D. condição pós- moderna 6ª ed, São Paulo: Loyola, 1999.

\_\_\_\_\_. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004.

Iamamoto, M.V. O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional- 9 ed., São Paulo: Cortez, 2005.



Laurell, Asa Cristina. **Avançando em direção ao passado:** a política social do neoliberalismo. In: - - - - - (org.) Estado e Políticas sociais no neoliberalismo, 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2002.

Moura, Jefferson Davidson Dias de. Os novos movimentos de classe: reflexões sobre a organização política dos trabalhadores brasileiros. Revista em pauta: mundialização, resistência e cultura, Rio de Janeiro - nº 21, 2008.

Montano, Carlos. **Terceiro setor e Questão social:** critica ao padrão emergente de intervenção social, 3 ed, São Paulo, Cortez, 2005.

Netto, José Paulo; Braz, Marcelo. **Economia política:** uma introdução critica. Volume 1, São Paulo: Cortez, 2006.

Oliveira, Íris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: Boschetti, Ivanete... (org.) política social no capitalismo: tendências contemporâneas, São Paulo - Cortez, 2008.

Ramos, Sâmia Rodrigues; Santos Tassia Rejane Monte. **Dilemas e desafios do movimento sindical brasileiro:** a particularidade da organização dos (as) assistentes sociais. Serviço Social e Sociedade: exame de proficiência em debate, São Paulo, v.XXX, n. 94, 2008.

Raichelis, Raquel. Esfera publica e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática -4ª ed., São Paulo, Cortez 2007.

Soares, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina,** 2ª ed., São Paulo, Cortez, 2002.



## **OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO CONTEXTO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: TENDÊNCIAS E DESAFIOS**

Eixo temático: Estado, Lutas Sociais e Políticas Públicas

Forma de apresentação: comunicação oral

Autor: Neila Karla Fernandes da Costa

Profissão: assistente social

Vínculo institucional: UFRN

Título acadêmico: mestranda

Endereço: R. João Paulo II, nº. 01, Cidade Nova - Natal/RN

Telefone: (84) 9117-3655 / (84) 3205-7591

E-mail: [neilacosta2004@yahoo.com.br](mailto:neilacosta2004@yahoo.com.br)



**IV Jornada**  
**Internacional de**  
**Políticas Públicas**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**neoliberalismo e lutas sociais:**  
perspectivas para as políticas públicas