



Argumentum

E-ISSN: 2176-9575

revistaargumentum@yahoo.com.br

Universidade Federal do Espírito Santo  
Brasil

VALLE, Karla Fernanda  
Estado e Crise do Capital: debatendo as perdas da proteção social  
Argumentum, vol. 5, núm. 1, enero-junio, 2013, pp. 85-101  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Vitória, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475547478007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Estado e Crise do Capital: debatendo as perdas da proteção social

*State and Capital Crisis: debating the loss of social protection*

**Karla Fernanda VALLE<sup>1</sup>**

**Resumo:** Nosso objeto de estudo consiste na análise da exponenciação da “questão social” a partir dos impactos da chamada Crise do capital, a qual implica em novas formas de intervenção estatal na sociedade, expressas nas transformações dos sistemas de proteção social. Nessa conjuntura, vemos um processo de assistencialização das políticas sociais que, por sua vez, confere uma centralidade nunca havida à Política de Assistência Social no Brasil. Destarte, concluímos que este fato, para além de expressar um momento de intensa regressividade de direitos, implica numa renovação do pensamento conservador no interior do Serviço Social. A metodologia utilizada foi o levantamento bibliográfico, hemerográfico e documental da política de assistência social e, em particular, sua expressão no município do Rio de Janeiro, no período de 2003-2008.

**Palavras-chave:** Estado. Crise do Capital. Proteção Social. Serviço Social.

**Abstract:** Our object of study is the analysis of exponentiation of the social issue from the impact of so-called Crisis of Capital, which will result in new forms of state intervention in society, expressed in transformations of social protection systems. At this juncture we see a process assistencialização social policies which, in turn, gives a centrality never regarded the Social Assistance Policy in Brazil. Thus, we conclude that this fact, in addition to expressing a moment of intense regressivity of rights implies a renewal of conservative thinking within the Social Work. The methodology used was the literature review, and document hemerográfico of social assistance policy and, in particular, its expression in the municipality of Rio de Janeiro, in the period 2003-2008.

**Keywords:** State. Crisis of Capital. Social Protection. Social Work.

*Submetido em 30/3/2013. Aceito em 19/6/2013.*

---

<sup>1</sup> Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil), Assistente Social do Tribunal Regional do Trabalho (1ª Região). Docente do curso de Serviço Social do Centro Universitário UNIABEU (Rio de Janeiro, RJ, Brasil). E-mail: <karlafvalle@gmail.com>.

## Introdução

Os impactos sociais e políticos advindos com as reatualizações da lei geral de acumulação capitalista sob os pressupostos da financeirização, associados à potenciação do ideário neoliberal, podem ser observados a partir das modulações na forma do Estado intervir nas expressões da “questão social”. Trata-se, pois, da construção de um Estado “forte, porém enxuto”, que caminha na contramão das conquistas dos trabalhadores ao longo dos dois últimos séculos.

O interregno compreendido entre os séculos XX e o início do XXI materializa um contexto societário de intensas transformações, as quais determinam a reposição de aspectos morfológicos das protoformas das políticas sociais, tendo em vista a veiculação de uma concepção a-histórica destas. Destarte, vemos as diversificadas experiências de proteção social mitigarem-se em políticas assistencialistas, ou seja, privadas de um caráter de cidadania, visto que se forjam sob a ótica da “ajuda”, da “solidariedade” e da boa-vontade, plasmando uma contrarreforma dos direitos sociais. Este cenário é construído por meio da promoção de uma “cultura da crise” (MOTA, 2008) que tende a minimizar esta conjuntura a partir de uma falaciosa naturalização da sociedade do capital que incidiria, indiscriminadamente, sobre as classes sociais.

A partir deste raciocínio, o presente artigo objetiva debater as formas de enfrentamento adotadas pelo Estado na atual conjuntura de acirramento do i-

deário neoliberal, a fim de conter as expressões da “questão social”. Para tanto, partimos da hipótese de que os sistemas de proteção social em todo mundo estão sendo descaracterizados por um processo de “assistencialização das políticas sociais” (MOTA, 2008). Tal fato pode ser delimitado por meio do papel central e integrador que a área da Assistência Social ganhou diante das demais políticas, feito correlacionado aos ditames dos organismos financeiros multilaterais - notadamente, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A fim de desenvolver esta premissa, daremos ênfase ao caso brasileiro, o qual será interpretado a partir de uma sustentação teórico-analítica de base crítico-dialética. Metodologicamente, procedemos a um estudo de cunho documental e bibliográfico que priorizou intelectuais que se debruçam sobre as características contemporâneas do capital, bem como autores que promovem um debate acerca das políticas sociais.

O nosso objeto de estudo é o município do Rio de Janeiro, por meio de uma análise centrada na evolução da forma de conduzir a política de assistência social localmente, fixando-nos no período 2003/2008, correspondente ao governo de César Maia e, no Executivo Federal, de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa experiência elucida, numa dimensão particular, as atuais configurações das modalidades de enfrentamento da “questão social”, a partir de novos parâmetros de tecnificação e execução dos serviços de proteção e seguridade social.

Destarte, em sua angulação geral, demonstra que os direcionamentos conservadores que põem em xeque os direitos sociais e a própria luta pela garantia da assistência social, não só estão sendo aprofundados como ganham contemporâneos contornos, que transparecem uma tendencial fetichização da Política de Assistência Social.

Portanto, é palmar a atualidade deste debate, tendo em vista como a conjuntura política e econômica, bem como as transformações em seu sistema de proteção social, impactam sobre os mais diversificados aspectos da vida social, cooptando movimentos sociais, inflexionando partidos políticos, redefinindo práticas e projetos profissionais. Dentre eles, os do próprio Serviço Social.

**A crise do capital e proteção social:** as modificações do Estado na forma de intervir sobre as expressões da “questão social”

Para debatermos as atuais configurações do capital que resultam na assistencialização e na mudança da concepção de proteção social, faz-se mister um breve resgate sócio-histórico, objetivando expressar as vicissitudes em curso. É importante salientarmos que, após a crise de 1929 e o desenrolar da 2ª Guerra Mundial, as políticas sociais vão se multiplicando gradativamente, e se generalizam no período de expansão subsequente. Trata-se de um processo permeado por disputas de projetos que visam à saída da crise econômica e social que, posteriormente, combinaram-se às mudanças propostas pelo libera-

lismo heterodoxo de Keynes e também pelo pacto fordista.

Frente a uma classe operária organizada e articulada, o Estado é obrigado a reconhecer alguns direitos sociais, bem como implementar políticas de proteção social. Mota (2008) explicita que é justamente a partir do pós-guerra que, nos países ditos centrais e desenvolvidos, os sistemas de proteção social materializam-se na principal forma de intervenção social do Estado na “questão social”, até serem consolidadas as características da organização social compreendidas no Welfare State. Assim, as políticas sociais como estratégias de cunho global antricrise, se aliam e reconfiguram frente aos moldes produtivos e de gerência das políticas estatais.

A partir da segunda metade da década de 1940, o mundo se depara com o que Mandel (1990) chama de capitalismo tardio<sup>2</sup>, uma nova realidade que se deu sob a tensão da Guerra Fria, articulada à corrida armamentista. Frente a isto, Netto e Braz (2007) afirmam que este período de avanço imperialista continha significativas contradições, posto que o mesmo se dava paralelamente ao poderio soviético, a mobilização anticolonialista e a força do movimento operário e sindical. Tais fatores, em especial a existência objetiva de projetos societários diferenciados, não impediram a acumulação dos superlucros, tendo em

---

<sup>2</sup> O capitalismo tardio “tratava de estabelecer uma aliança global entre todos os principais poderes capitalistas para evitar a sobreacumulação que havia castigado a década de 30” (HARVEY, 2005, p.112).

vista a nova forma de organização do trabalho industrial e de intervenção do Estado nos investimentos e processos de reprodução da força de trabalho.

Destarte, no pós-45, há uma singular hipertrofia do setor terciário, que consiste em uma prevalência do trabalho de caráter improdutivo, assim como uma generalizada mercantilização das relações sociais (NETTO; BRAZ, 2007). Assim, o período de 1945 a 1970 materializa o que Harvey (2005) chama de segunda etapa do regime político da burguesia, funcionando sob a égide estadunidense, a qual promoveu uma época de notável crescimento econômico nos países capitalistas avançados.

Contudo, entre meados das décadas de 1960/70, tornou-se nítida a dificuldade do fordismo-keynesianismo em conter as contradições do capitalismo, trazendo à tona uma nova “onda longa expansiva”, tendo em vista um Estado que respondia às demandas das classes abastadas e periferezava as demais (MANDEL, 1990).

Neste contexto, a lógica de proteção social (via seguros sociais) que vinha amortecendo a realidade socioeconômica monopolista (principalmente por meio do seguro-desemprego, que inviabilizava uma queda de consumo muito brusca) não foi capaz de, por si só, garantir um efeito anticíclico, pois “O custo da estratégia keynesiana foi o ‘mar de dívidas’ (públicas e privadas), a crise fiscal [...] e a inflação permanente [...], aprofundando-se as contradições fundantes do capitalismo” (BEHRING, 1998, p. 169).

Na primeira metade da década de 1970, o Estado burguês vivenciou uma significativa deflação, que por sua vez, criou uma profunda crise fiscal de legitimação estatal e se estendeu a outras dimensões, dentre elas, a sociopolítica. Exemplo deste fato são os choques do petróleo, que vieram como fatores adicionais à seriedade da crise, retirando a sociedade capitalista da estagflação e assinalando as décadas de 1970/80 como conturbados períodos de reestruturação econômica e reajuste social e político (HARVEY, 1996).

Neste sentido, Harvey (2005) enfatiza que o endividamento crônico do Estado atuou como um caldo nutritivo às diferenciadas faces da atividade especulativa, autoimplicando numa esfera estatal superexposta aos revérberos da lógica financeira. Deste ponto de vista, clarifica-se um Estado submetido ao capital financeiro e uma classe operária descarilhada no que diz respeito ao seu potencial combativo e reivindicatório, cooptada e quase plácida aos ditames deste mesmo agente alienador. Trata-se de uma conjuntura na qual a reestruturação produtiva acarretou em recessão, desemprego e redução das receitas dos Estados. Nesta época, o capitalismo organizou-se por meio da dispersão e da mobilidade geográfica que, somadas às respostas flexíveis do mercado de trabalho, dão um novo tom à economia mundial, que foi coroada por um potencializado neoconservadorismo (HARVEY, 1996). Assim, os diversificados sistemas de proteção social começam a ser subjugados à reestruturação

produtiva, flexibilização trabalhista e ideologia neoliberal; intensificados pela desarticulação do movimento dos trabalhadores.

Outrossim, as lutas de classe começam a concentrar-se ao redor das questões inerentes aos ajustes estruturais preconizados pelo FMI e BM, bem como contra as atividades do capital financeiro e a perda de direitos gerada pelas privatizações e demais reformas. A anterior relação entre Estado e políticas de proteção social ganha novo enfoque, sendo vista como perniciosa ao desenvolvimento econômico por “aumentarem o consumo e diminuir [em] a poupança da população” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.126).

Neste contexto, os governos que se reproximam dos modelos mais restritos de proteção social são retroalimentados por direcionamentos políticos que redundam na refilantropização e no processo de assistencialização das políticas sociais, assim como na criminalização e moralização da pobreza (NETTO, 2007).

O resultado de todas estas metamorfoses refrata-se, inclusive, diretamente sobre a esfera da razão, que passa a ser limitada pela dimensão formal-abstrata. Trata-se, pois, de um momento de uma massificação relativista, o qual favoreceu a desarticulação direta do movimento operário, tendo em vista uma cultura de acentuada “individualização” e competição que debilitam a ação coletiva. Este processo, ao mascarar a luta de classes, consubstancia um refluxo por busca de identidades (sejam es-

tas de gênero, etnia, religião etc.), favorecendo estágios de desarticulação e autoestranhamento da classe operária, que passa a analisar as problemáticas de sua situação a partir de micro vieses, que apesar de importantes na sociabilidade gerida pelo capital, são menos determinantes que a categoria “classe”. Este momento, caracterizado por Vásquez (1990) por um “extenuante relativismo”, refrata-se sobre toda a sociedade, impactando em seus mecanismos de combate às contradições do capital, os quais são permeados por uma percepção do cotidiano limitada aos processos de fetichização da realidade. Tal fato incide diretamente sobre as formas de intervenção estatal nas expressões da “questão social”, sendo a área da assistência emblemática a tal análise.

Todo este processo reflete nos sistemas de proteção social de diversos países e, no que tange àqueles de capitalismo tardio, implica na naturalização dos problemas sociais, tidos como traços característicos dos países subdesenvolvidos (PASTORINI; GALIZIA, 2006). Desta forma, os impactos atuais das modulações do sistema capitalista no Brasil desvelam-se na vinculação entre a complementaridade das estratégias de privatização e focalização das políticas sociais. Tais estratégias, por sua vez, encontram-se embutidas numa reversão da tendência universalizante da proteção social brasileira, seguida de uma singular despolitização de sua

proposta configurada a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 88)<sup>3</sup>.

Com o argumento de que os mais necessitados não são alcançados pelas políticas sociais, os programas assistenciais focalizadores passam a aglutinar um peso político e financeiro sem precedentes, o que representa uma “desconsideração, despreocupação e redução das políticas de proteção social de caráter permanente” (PASTORINI; GALIZIA, 2006, p. 96), evidenciando um processo de assistencialização da proteção social. Neste sentido, Mota (2008) acrescenta que se trata de um autoimplicado sistema de privatização dos serviços sociais considerados rentáveis, associado a um estímulo à informalidade do mercado de trabalho. Isto porque os organismos multilaterais interpretam as estratégias de enfrentamento da “questão social” como campo de promoção social. Pode-se, portanto, falar de um “processo de privatização em sincronia com a assistencialização da seguridade social” no qual se forja o pobre-assistido e o cidadão consumidor (PASTORINI; GALIZIA, 2006).

Desta forma, a Política de Assistência Social, desvirtuada sob o caráter fenomênico da *ajuda*, soma-se à naturalização desta ordem social, transformando em questão de filantropia, solidariedade e moral, a barbárie social decorrente

---

<sup>3</sup> Para Behring & Boschetti (2006, p.142) trata-se de “[...] uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares”. O resultado disso foi a prevalência da moderação à brasileira, através dos acordos estabelecidos pelo “centrão”.

das recentes metamorfoses societárias. Portanto, trata-se de uma conjuntura que inaugura novas modalidades de intervenção nas expressões da “questão social”, as quais contam, sobremaneira, com a colaboração de uma sociedade civil acrítica, harmônica e organizada em torno da micropolítica.

Em meio a tudo isto, ratifica-se a importância do Estado para a vigência do sistema capitalista que, nos extremos da reificação, retroalimenta a correlação entre poder político e econômico. Desta forma, contém-se a classe trabalhadora numa atmosfera de exacerbada alienação que viabiliza a retração das funções coesivas do Estado em prol daquelas de caráter coercitivo. O resultado disso é a proliferação de políticas destituídas de um cariz emancipatório, camufladas em benefícios possíveis dentro de uma “sociedade da escassez”.

### **Transformações pelo alto e política de assistência social: um debate necessário**

Discorrer sobre o Brasil da atualidade implica na capacidade de compreensão das mediações existentes entre o “novo e o velho”, “o original e o provocado”, para não paralisar diante dos limites de uma análise superficial e limitada. Isto porque o Brasil modernizou-se recriando o atraso de maneira que, em dados momentos, direcionamentos sócio-políticos e econômicos de cunho conservador se travestem de um caráter de “avanço e modernização” (MARTINS, 1994). Assim, formatou-se no país uma sociabilidade entrelaçada pela lógica da

lealdade política, na qual o hiato entre esfera pública e particular mostra-se quase nulo, mistificando atos corruptos e clientelistas em “jeitinhos à brasileira” ou formas brandas e desproblematizadas de corrupção. Tal argumento vem referendar a assertiva de Boschetti (2001), que alerta para a histórica restrição dos direitos sociais no país, bem como à subordinação da assistência ao clientelismo, consolidando uma sociedade na qual o favor é uma mediação estratégica.

Destarte, a assertiva supracitada afina-se com os indicativos de Fernandes (1976), tendo em vista que, para o autor, o capitalismo à brasileira é arraigado a uma condição estrutural permanente, a qual garantiu que no aprofundamento do capital no país, nunca chegasse a ocorrer: a) uma ruptura com a associação dependente do exterior; b) a desagregação completa do velho regime e suas expressões/marcas; e, c) a superação do subdesenvolvimento, inerente à “[...] satelitização imperialista da economia interna e à extrema concentração social e regional resultante da riqueza” (FERNANDES, 1976. p. 223).

Frente ao exposto, faz-se imperativo abordar, ainda que brevemente<sup>4</sup>, o processo de lutas em torno da efetivação do direito à assistência social no país.

---

<sup>4</sup> Desborda largamente os limites deste texto uma apreciação mais acurada a respeito das lutas que redundaram, em nosso país, na concepção da Assistência Social como um *direito*, embora haja uma vastíssima bibliografia a respeito.

No Brasil, a CF 88<sup>5</sup> foi construída num contexto composto por um amálgama de progresso e retrocesso, por meio das lutas dos movimentos sociais e do esgotamento do regime ditatorial que não conseguia mais obter unidade no interior da própria burguesia. Assim, a CF 88 introduz mudanças substantivas dentre as quais destacamos o reconhecimento dos direitos sociais e de um conjunto integrado de ações a partir da adoção do conceito de Seguridade Social, assentado sobre o tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social. A estruturação da Constituição foi permeada pela junção da tendencial universalização excludente das políticas sociais brasileiras, e por “[...] um processo que exprime as ambiguidades da ‘americanização pelo alto’ ocorrida durante o autoritarismo militar e que, neste período, se tornaram nítidas” (VIANNA, 1998, p.149).

Pode-se verificar através das configurações de nossa Carta Magna que a sociedade brasileira se encontrava dividida entre as correntes democráticas e aquelas que vislumbravam o continuísmo das relações então postas. Como resultado deste processo de “transição democrática”, Fernando Collor de Mello foi eleito, em 1989, Presidente da República, após o segundo turno contra o candidato petista, Lula da Silva. Para Mazzeo (1995), Collor possuía como meta geral a redução da legislação da

---

<sup>5</sup> “A elaboração da Constituição foi uma oportunidade de extrema visibilidade para o lobby brasileiro, especialmente para aquele que se exerce via grupos de pressão” (VIANNA, 1998, p.184).



Seguridade Social e de proteção social aos direitos trabalhistas, numa esfera política e ideológica que defendia um conjunto de diretrizes que hoje é compreendido como “Estado Mínimo”. Neste sentido, é forjada a limitação histórica da seguridade social ao binômio, previdência e assistência, mediante a desvinculação das receitas do tripé da seguridade, o que implicou no redimensionamento da luta organizada do movimento dos trabalhadores a uma simples manutenção das conquistas obtidas. Para Mota (2008, p.192), trata-se de “[...] um processo de privatização em sincronia com a assistencialização da seguridade social”.

Assim, o governo Collor foi um marco para a estruturação de nossa proteção social em vieses assistencialistas e privatistas, para além da veiculação no imaginário social de um ineficiente setor público, marcado pelo patrimonialismo e pela corrupção, a qual foi responsável pelo *impeachment* do então presidente. Portanto, o liberal-corporativismo foi personificado em Collor, sendo paradigmático o veto do Projeto de Lei para a regulamentação da assistência social<sup>6</sup> em seu mandato. Com Collor, clarificava-se uma concepção residual da assistência social, restri-

tivamente direcionada às camadas mais pobres da população, assim como àqueles tidos como incapacitados ou detentores de “deficiências individuais”, que não conseguem suprir suas necessidades no campo “preche de liberdades e potencialidades” que seria o mercado.

Neste panorama, Coutinho (2000) salienta que se acirra a disputa entre os projetos societários liberal-corporativos e o de democracia de massas, num embate que envolveu e influenciou, para além de aspectos sociopolíticos mais amplos, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – 1993) durante o governo de Itamar Franco. Isto se deu em meio a uma atmosfera mistificadora, que veicula uma desistoricizada “cultura da crise” que atingiria a todos da mesma forma, fator este que materializaria na solidariedade interclasses “a saída para crise”<sup>7</sup> propriamente dita (MOTA, 2008).

Em 1994, com as novas eleições presidenciais, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) competem, e Fernando Henrique Cardoso (FHC) ganha no primeiro turno, com uma bandeira eleitoral que destacava as cinco áreas que seriam priorizadas no seu mandato: saúde, educação, emprego, segurança e

---

<sup>6</sup> Na verdade, a luta pela incorporação da assistência social como um *direito* de cidadania é anterior à própria CF88 (que a incluiu no tripé da Seguridade Social). No interior do Serviço Social, esta concepção de assistência remonta ao processo de redimensionamento do *ethos* profissional, que buscou romper com a imagem de um profissional *da* assistência, entendida em uma ligação direta com a caridade e a benemerência.

---

<sup>7</sup> “[...] a conjuntura dos anos 80 exige uma possível redefinição dos objetos de consenso hegemônico do capital, na medida em que a burguesia substitui o pressuposto da conciliação de projetos antagônicos de classe (nos limites do capitalismo democrático) em prol da construção de uma visão universal e unificadora do mundo sobre o fim da história” (MOTA, 2008, p.94).

agricultura (LESBAUPIN & MINEIRO, 2002). Porém, o grande sustentáculo deste governo foi o Plano de Estabilização Monetária, que por meio do controle da inflação, garantiu mais um mandato para Cardoso.

Os oito anos de governo do “príncipe dos sociólogos” foram marcados por privatizações em massa e um claro direcionamento em prol da flexibilização das relações de trabalho, que se somam a um Estado nitidamente autoritário, especialmente no que concerne ao Poder Executivo, tendo em vista o significativo número de Decretos-Leis e Medidas Provisórias, por ele implementados. Neste âmbito, as políticas sociais culminaram num processo amplificado de fragmentação e focalização, retratado claramente pelo conjunto de ações emergenciais e compensatórias, orientadas pelo Projeto de Reforma Gerencial do Estado. Este dota o Estado brasileiro com as características clássicas do liberalismo, com o *plus* de ser o grande financiador das políticas sociais públicas.

Esse cenário interno foi influenciado pelo panorama internacional, em que os bancos, o FMI e os países credores passaram a exercer forte pressão na direção de políticas neoliberais, baseadas no debilitamento do Estado na economia – mediante privatizações, desregulações e *diminuição dos seus custos, principalmente em pessoal e políticas sociais*. Foi dentro desse contexto que os regimes de democracia liberal voltaram a dominar o cenário do continente (SADER, 2003, p.119, grifo nosso).

Assim, a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, de acordo com seus ideólogos, viria como uma resposta à crise

fiscal e à demanda internacional por uma postura de austeridade fiscal que não podia prescindir do importantíssimo papel das políticas públicas no século XX, para a manutenção da governabilidade. Destarte, o caminho para enfraquecer a crise, não seria diminuir o Estado, mas “reformá-lo” por meio da modificação de sua administração. Aqui, forja-se o *status* de cidadão-consumidor a partir de uma falaciosa cultura solidária articulada ao inverossímil “terceiro setor”<sup>8</sup>, reflexo de uma verdadeira contrarreforma do Estado, que tinha no funcionalismo público um de seus maiores “inimigos”.

As preocupações presentes no balanço governamental se situam no aumento da dívida pública; no entanto, o governo coloca ênfase nos gastos com funcionalismo público e com a previdência, subestimando aqueles referentes aos juros da dívida pública. Coerente com essa interpretação, já no final do ano o ministro da administração pública [Bresser Pereira] deu início a um plano de demissões voluntárias, cuja expectativa era de, apenas na sua primeira fase, conseguir a saída de 16 mil funcionários do serviço público. (SADER, 2003, p.147).

---

<sup>8</sup> O chamado Terceiro Setor é uma das modulações da forma de intervir do Estado nas expressões da “questão social”. Seus ideólogos veiculam que as políticas públicas não alcançam a população a quem se destina, pela ineficiência, pelo clientelismo e pela burocracia estatal. Assim, propõem-se novos mecanismos, conectados a padrões empresariais de readequação estatal aos parâmetros do capitalismo globalizado. Com isto, o Estado deve manter seu papel de grande financiador das políticas públicas, delegando, contudo, a execução dos serviços a Organizações Não-Governamentais (e outras instituições) capazes de se guiar por parâmetros de eficiência e eficácia. Para maiores informações, ver Montaña (2002).

Findada a Era FHC e, como mais uma etapa de nossa inacabada sucessão de transições pelo alto, Lula da Silva foi eleito em 2003, sendo uma de suas primeiras medidas a criação de uma política emergencial, que se tornou a marca inicial de seu governo: o Programa Fome Zero. Em seguida, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) e, um ano após a sua posse, já se tornava claro que tais políticas iriam bastar em si próprias. Logo, os adejos de Lula renderam uma herança ainda mais perniciosa que aquela deixada por FHC, notadamente em relação ao aprofundamento da direção político-econômica de seu antecessor.

Visando manter uma “gestão responsável” quanto aos compromissos com o capital e seguindo as diretrizes neoliberais, o PT e suas coligações caminharam de maneira a ampliar a oferta de ações assistenciais e de cunho compensatório, por meio da efetivação e do alargamento de programas sociais focalizados no “alívio da pobreza”, em detrimento da concepção de assistência social plasmada na CF 88. Os setores mais pauperizados passaram a ser o alvo principal das intervenções sociais que, agora, em nome da “descentralização” e da “publicização”, foram delegadas ao chamado “terceiro setor”. Como constata Coutinho (2006), Lula não escapou da “maldição brasileira” de operar as alterações que se fazem imprescindíveis para a efetuação do transformismo e das mudanças “pelo alto”.

Assim, o campo de efetivação da proteção social brasileira foi permeado por intensos processos de cooptação políti-

ca e ideológica pelo neoliberalismo, incidindo sobre os direitos já conquistados os quais são mistificados em meio aos pressupostos da contrarreforma do Estado brasileiro. Contudo, também no governo Lula, paradoxalmente, sob a égide do acirramento neoliberal, forjam-se conquistas à área da Assistência Social<sup>9</sup>, as quais vem somar a garantia do *status* de política pública a esse direito social, a exemplo da Política Nacional de Assistência Social (2004) e do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS-2005).

**A política de assistência social em âmbito local:** modernização e atraso.

As transformações nas formas de intervir do Estado, por meio das políticas sociais, podem ser vislumbradas pelas particularidades da cidade do Rio de Janeiro, que é considerada uma das pioneiras no avanço da municipalização e da tecnificação da Política de Assistência Social em âmbito local, bem como uma das maiores empregadoras de assistentes sociais na área.

Na “Cidade Maravilhosa”, vem se consolidando uma realidade de significativos retrocessos de direitos, expressos na forma de implementar a Política de Assistência, que se coadunam com as tendências globais da proteção social na

---

<sup>9</sup> Chamamos de conquistas da área da assistência a materialização de normativas como a PNAS/2004 e o SUAS/2005, que estabelecem parâmetros de financiamento e formas de execução dos serviços, garantindo à assistência social o caráter de política pública e, ainda que apenas no âmbito legal, combatendo a tradição assistencialista vinculada a esta área.

contemporaneidade. Desvelar este processo requer uma digressão histórico-documental, que se iniciará com a criação do Sistema Municipal de Assistência Social (SIMAS).

O SIMAS é instituído sob a gestão do Prefeito César Maia – Partido da Frente Liberal (PFL) –, por meio da Lei nº 3343, de 28 de dezembro de 2001. Em seu 1º artigo, delimita que a centralidade matricial do mesmo será exercida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e destaca, em parágrafo único: “A função de Agente do Sistema, referido no caput deste artigo caberá aos Assistentes Sociais, servidores municipais”. A partir desta normatização, clarifica-se a inclinação política que permeará a proteção social em âmbito local, destacando-se o artigo 2º:

Art. 2º O Sistema Municipal de Assistência Social terá sua estruturação formada em *Eixos Estratégicos de Proteção e Promoção Social*. Entende-se por proteção social as ações diretamente afetadas à Assistência Social na vertente sócio educativa, dirigida aos *excluídos das políticas públicas* de saúde, educação, trabalho, habitação e outras, desenvolvidas exclusivamente no âmbito da SMDS (RIO DE JANEIRO, 2001, grifo nosso).

Portanto, revela-se no município, na primeira década dos anos 2000, um momento em que a Assistência começa a ser pensada de forma excepcional sobre todas as demais políticas de proteção social. Tais direcionamentos políticos (que recolocam em pauta uma associação direta entre assistentes sociais e assistência) são potencializados a partir de 2003 quando a SMDS trans-

forma-se em Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

A atuação desta Secretaria, fortemente influenciada pelos direcionamentos políticos do então PFL, recorre a dimensões problemáticas, enraizadas culturalmente na área da assistência<sup>10</sup>, para anunciar uma suposta mudança de conceito da SMDS/SMAS<sup>11</sup>. Destarte o que se observou foi a otimização de traços pré-existent (sob novas roupagens) que se expressam no discurso da “tecnificação”<sup>12</sup> das ações e serviços, porém com uma única diferenciação positiva: a significativa contratação de assistentes sociais (aproximadamente mil). Contraditoriamente a essa demanda por assistentes sociais na assistência, estes foram “incentivados” a abandonar áreas como saúde e educação, em prol da adesão ao SIMAS, o que representava um acréscimo de até mais de 100% sobre os vencimentos desta categoria. Tal fato denuncia as tendências desta conjuntura, tendo em vista o insulamento de uma profissão a um

<sup>10</sup> Como o ideário da solidariedade e da ajuda, propriamente dita.

<sup>11</sup> A SMDS possuía um foco de atuação também centrado na população pobre, mais especificamente nas favelas. Contudo, durante sua vigência, se alargam as bases para a atuação profissional dos assistentes sociais.

<sup>12</sup> Quando utilizamos aqui a ideia de “tecnificação” da política de assistência social estamos salientando a sua condução por meio de moldes, roteiros e metas. Trata-se, pois, de uma conjuntura diretamente conectada aos pressupostos da reforma gerencial do Estado, vinculada a busca pela eficiência dos serviços que, concomitantemente, cerceia, sobremaneira, a autonomia profissional da qual o assistente social usufrui legal e deontologicamente.

tipo específico de serviços que, no sentido oposto ao que ocorria na antiga SMDS, dizem respeito, apenas, a uma das áreas da proteção social brasileira.

Mediante ao exposto, a relação dos assistentes sociais com a política de assistência se torna um axioma a ser pensando frente às reflexões de Mota (2008), tendo em vista que a realidade carioca retrata o processo de sobreposição da assistência em relação às demais áreas. No entender de Rodrigues (2009), trata-se de uma problemática que, inclusive, expressa um processo de assistencialização do próprio Serviço Social, tendo em vista que este passa a se limitar a ações de cunho emergencial e fiscalizador, via delimitações institucionais atreladas a uma política maior de governo. Materializa-se, portanto, uma ameaça direta à autonomia profissional ao se reinventar um perfil limitadamente executor de políticas sociais, bem como por reduzir o campo de atuação de uma categoria a uma área específica.

Esta conjuntura irá se refratar sobre a própria efetividade da Política Nacional de Assistência Social (PNAS – 2004), bem como sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS-2005), pois se instaura um momento no qual a assistência será entendida enfaticamente como responsabilidade estatal; porém, sob uma ótica extremamente conservadora. Uma expressão do que é indicado pela autora supracitada, pode ser vislumbrada por meio de seis projetos da antiga SMAS<sup>13</sup> que estavam em execu-

ção: Escola Carioca de Empreendedores Comunitários (ECEC); Orientação para Integração Econômica (OIE); Fundo Carioca; Comitê do Trabalho Solidário; Selo Empresa Solidária e Rádio Escola. Estas ações convergiam no resgate de um ideário de promoção social via a Teoria do Capital Humano<sup>14</sup>; solidariedade intraclases; empreendedorismo; estímulo ao “terceiro setor” e, por fim, pretensas capacitações profissionais.

Outra característica “interessante” dos programas e projetos desenvolvidos durante este período é a nova roupagem dada às ações de cunho clientelista, expressas em projetos nos quais a ideia de *marketing* via a área social, é clara. Isto tudo, permeado por propostas que visam o “desenvolvimento social”, acopladas ao autogerenciamento do indivíduo mediante o reforço de sua autoestima. Logo, por meio de programas com nomes apelativos, como: “operação resgate”<sup>15</sup>, materializa-se uma condução da política de assistência de forma extremamente paternalista que, economicamente, acaba por incentivar o trabalho informal em detrimento de uma sistemática geração de empregos.

[...] a assistência social, particularmente pelos programas de transferência mone-

---

<sup>13</sup> Maiores informações sobre os supracitados projetos podem ser obtidas em Valle (2010).

---

<sup>14</sup> Trata-se de uma noção que os intelectuais da burguesia mundial produziram para explicar o fenômeno da desigualdade entre as nações e entre indivíduos ou grupos sociais, sem desvendar os fundamentos reais que produzem esta desigualdade. Esta teoria é permeada pelo investimento que se faz em educação e saúde, por exemplo, e o retorno que se obtém com este investimento. Para maiores informações ver Frigotto (2006).

<sup>15</sup> Para maiores informações ver Valle (2010).

tária; como política compensatória, parece cumprir este papel econômico e político, na medida em que possibilita, ainda que precariamente, o acesso aos bens de consumo. A parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, tornar-se-á público alvo da assistência social. Isso denota a relação existente entre assistência social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho (MOTA, 2006, p. 95).

Nesta conjuntura, a autonomia dos profissionais que atuam na área da assistência (sejam assistentes sociais<sup>16</sup>, psicólogos etc.) é cada vez mais limitada, tendo em vista, também, a ingerência do governo federal, através de inúmeras novas Resoluções que contêm em seu núcleo duro, potencialidades, mas principalmente perniciosidades. Falamos aqui de normatizações como a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Nova Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Nesta, ao mesmo tempo em que há uma maior delimitação daquilo que é de responsabilidade pública (como as condições de trabalho dos técnicos e condições dos serviços que devem ser garantidas aos usuários), também se criam parâmetros de atuação que incidem diretamente sobre as atribuições

<sup>16</sup> Exemplo emblemático desta perda de autonomia são programas com nomes apelativos, que materializam uma condução da política de assistência de forma extremamente paternalista, a exemplo do “Eu preciso de você”, de abril de 2008. Este programa possuía um Disque-Solidão, no qual através da escuta, assistentes sociais marcariam visitas domiciliares, além de indicar atividades culturais que privilegiem a “convivência familiar e comunitária”. Para maiores informações, ver Valle (2010).

privativas e competências profissionais de diversas categorias. Como exemplo, vemos a delimitação do tempo de duração dos grupos, o imenso quantitativo de fichas que devem ser preenchidas, como também, o pré-delimitado conteúdo dos atendimentos, sendo emblemático, neste caso, o Projovem Adolescente<sup>17</sup>. Tal fato gera (e demanda) um perfil profissional acrítico e meramente executor de parâmetros pré-estipulados.

Outrossim, começam a se forjar profissionais que, absortos no cotidiano, atuam a partir de um superdimensionamento da *fala* e da *escuta*, bem como assistentes sociais que acabam reivindicando práticas terapêuticas como matéria de atuação profissional<sup>18</sup>. Desta forma, a complexificação das expressões da “questão social”, sob o ideário neoliberal, ganha um contorno subjetivista, num processo reverberante de alienação da classe trabalhadora.

Outra expressão deste novo contexto é o foco dado à instituição familiar que, se por um lado poderia representar o rompimento com uma lógica fragmentária de efetivação das políticas sociais, o que prevalece hodiernamente é a sua

<sup>17</sup> As cartilhas do Projovem adolescente podem ser obtidas em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sougestor-de-assistencia-social/projovem-adolescente/cadernos-projovem-adolescente> >.

<sup>18</sup> Principalmente se considerarmos a matricialidade sócio-familiar imputada a este grupamento social nas ações das normatizações complementares a LOAS. Assim, vemos assistentes sociais reivindicarem uma atuação conectada a pressupostos psicologizantes, a partir da terapia familiar, por exemplo, que se choca com nossas competências e atribuições privativas, delimitadas pela Lei nº 8663/93.

naturalização como núcleo básico de proteção social, expressão do chamado “familismo”. Até porque as políticas e os programas constituintes do binômio PNAS/SUAS reafirmam reiterada e renitentemente os “laços sociais, familiares e comunitários”, bem como as “redes de solidariedade”. Tratam-se de referenciais abstratos e que, neste mesmo sentido, propiciam uma retomada de concepções arraigadas em perspectivas moralizantes do ser social, as quais são condicionadas por um ideário de culpabilização do indivíduo, como a concepção de “famílias desestruturadas”.

Por fim, por meio da bandeira da modernização e tecnificação dos serviços, vemos o Estado reinventar sua face liberal, atuando como grande financiador das políticas sociais, mas inflexionando o paradigma dos direitos sociais que, a elas, está vinculado. Portanto, o ataque neoliberal ao nosso sistema de proteção social representa um Estado que redefine seu papel, inflexionando junto com ele, o próprio mundo do trabalho e as conquistas históricas da classe trabalhadora. Cabe pensar: estamos voltando às protoformas das políticas sociais em que serviços são prestados não pelo reconhecimento do potencial combativo de uma classe frente à necessidade de gerar consenso, mas sim, por pequenos valores morais?

### **Considerações finais**

A exponenciação da “questão social” e suas expressões, notadamente a partir dos impactos da chamada crise do capital, impele o redimensionamento do

papel estatal atrelado a um esvaziamento do sentido das políticas sociais como materialização de direitos. Estas metamorfoses, vinculadas ao acirramento da lei geral de acumulação capitalista, incidem diretamente sobre o legado do projeto de democracia de massas que, além de enfraquecido frente aos ditames do capital fetiche, é mistificado em discursos genéricos de bem-comum, empreendedorismo e solidariedade. Tais carizes são reflexos do espaço conquistado pelos defensores da Reforma Gerencial do Estado, a qual traz à cena política novas modalidades de (não) intervenção estatal na sociedade, deixando políticas públicas e sociais a cargo dos próprios cidadãos através dos ditos “laços familiares e comunitários”, tão recorrentes na política de assistência.

Assim, ao reportarmo-nos ao município do Rio de Janeiro, objetivamos explicitar o avançado processo de assistencialização das políticas sociais na contemporaneidade, considerando, inclusive, a criação de normativas e instrumentais que, em muitos casos, se encontram em tensão com o âmago da CF 88, tendo em vista uma leitura da proteção social a partir de parâmetros empresariais de custo/benefício (IAMAMOTO, 2008).

Tal fato gerou, em âmbito local, uma limitação do campo de atuação dos assistentes sociais à área da assistência, privilegiando a “nova renovação” de um perfil profissional psicologizante e limitadamente executor das políticas sociais – um claro direcionamento a “algum lugar do passado”. Os resultados desta conjuntura sobre o Serviço

Social se mostram como mais uma indicação das diferenciadas feições assumidas pelo Estado neste contexto de massificação reificante do capital, em que profissionais aprisionados por um cotidiano alienador, não encontram saídas concretas na mediação entre os usuários e os serviços. Tal fato, atrelado ao teor ideológico das normativas complementares, resulta num verdadeiro culto ao indivíduo e à sua capacidade de “resiliência” frente a contradições sociais naturalizadas.

Portanto, nesta realidade de metamorfoses ideológicas e materiais que incidem sobre os serviços e ações estruturadas em torno das políticas sociais (associada à manutenção de uma cultura política patrimonialista e coronelista) se torna imprescindível o estranhamento da concepção fenomênica (porém hegemônica) que veicula uma crise que afetaria a todos indistintamente (MOTA, 2008). Isto porque, tal ideário redundaria na despolitização do desmonte da seguridade social brasileira e materializa mecanismos de não identificação classista, implicando na fragmentação das lutas sociais em micro causas que irão incidir sobre a não efetivação e, principalmente, sobre a pulverização dos sistemas de proteção social nos extremos: mercado e filantropia.

## Referências

BEHRING, Elaine. **A política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine. et al. **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas.

São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivane-te. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: CESST/SER/UNB, nov. 2001.

BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social pública ainda é possível!. **Revista Inscrita**, Brasília, ano 7, n. 10, nov. 2007. p.31-35.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. (Encontros com a civilização brasileira, n. 17).

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo no Brasil de hoje**. In: COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o Marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. Brasil: **Em compasso de espera**: pequenos escritos



políticos. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

FRIGOTTO, G. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. São Paulo: Cortez, 2006.

GONÇALVES, R.; FILGUEIRAS, L. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Assistência Social. **Revista Em Foco**, Rio de Janeiro, n. 5, mar. 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da nação em dados**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1994.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Burguesia e capitalismo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1995. (Série Princípios).

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana E. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

MOTA, Ana E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. Das Ameaças à crise. **Revista Inscrita**, Brasília, ano 7, n. 10, nov. 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de Serviço Social, v. 1).

RAICHELLIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei nº 3.343, de 28 de dezembro de 2001. Institui o Sistema Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/18765Lei%203343\\_2001.pdf](http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/18765Lei%203343_2001.pdf)>.

RODRIGUES, Mavi. Assistência Social. **Revista em Foco**, Rio de Janeiro, n. 5, mar. 2009.

SADER, Emir. **O Poder, cadê o poder? Ensaios para uma nova esquerda**. São Paulo: Boitempo, 2003.

VALLE, Karla F. **Serviço Social e Con-servadorismo**: novas expressões de um rompimento inconcluso. 26/02/2010. 156 f. Dissertação de mestrado. Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Unidade entre teoria e prática**: filosofia da prá-xis. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

VIANNA, Maria Lúcia T. W. **A ameri-canização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 1998.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 14/15, p. 72-103, 1./2. sem. 2006. Disponível em:  
<<http://www.nevusp.org/downloads/download180.pdf>>.

ASFUNRIO, Jornal. Os 30 anos de Existência da SMDS. Dezembro de 2009 e Janeiro de 2010. Disponível em:  
<http://www.asfunrio.org.br/editorias2009/jornal2009/jornalano2009.htm>

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-gestor-de-assistencia-social/projovem-adolescente/cadernos-projovem-adolescente>