

DOI: 10.19180/1809-2667.v25n22023.20572

Submetido em: 3 maio 2023

Aceito em: 15 set. 2023

Publicado em: 25 set. 2023

## *A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*

**Silvia Silva Martins Pinheiro**  <https://orcid.org/0000-0001-8048-4639>

Formada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: silviapinheiro.07@gmail.com.

**Karoline Claudino Guimarães**  <https://orcid.org/0000-0001-6546-4955>

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutoranda em Serviço Social na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: karolinesclaudino@gmail.com.

### *Resumo*

Este artigo tem por objetivo promover uma análise em torno da formatação assumida pelas políticas sociais no Brasil diante do acirramento do projeto neoliberal, com vistas para suas contradições e características principais. De modo que se torna indispensável uma retomada histórica, ainda que breve, aos seus fundamentos, além de uma abordagem sobre a questão social e o seu aprofundamento no cenário atual. Com efeito, buscou-se, por meio de uma revisão bibliográfica, à luz da teoria social crítica marxista, dissertar também sobre a política social no contexto brasileiro do governo de Bolsonaro diante da pandemia da covid-19, tomando como exemplo o benefício assistencial auxílio emergencial.

Palavras-chave: política social; neoliberalismo; questão social; capitalismo.

## *Social policy in Brazil: notes about its configuration under the neoliberal support*

### **Abstract**

This article aims to promote an analysis around the format assumed by social policies in Brazil in the face of the intensification of the neoliberal project, with a view to its contradictions and main characteristics. Therefore, a historical review of its foundations is essential, although brief, as well as an approach to the social issue and its deepening in the current scenario. In fact, through a bibliographic review, in the light of Marxist critical social theory, we also sought to discuss social policy in the Brazilian context of Bolsonaro's government in the face of Covid-19 pandemic, taking as an example the welfare benefit emergency.

Keywords: social policy; neoliberalism; social issues; capitalism.

## *La política social en Brasil: notas sobre su configuración bajo la égida neoliberal*

### **Resumen**

Este artículo tiene como objetivo promover un análisis en torno al formato asumido por las políticas sociales en Brasil frente a la intensificación del proyecto neoliberal, con vistas a sus contradicciones y principales características. Por ello, es imprescindible una revisión histórica, aunque breve, de sus fundamentos, así como un acercamiento a la cuestión social y su profundización en el escenario actual. De hecho, a través de una revisión bibliográfica, a la luz de la teoría social crítica marxista, también buscamos discutir la política social en el contexto brasileño del gobierno de Bolsonaro frente a la pandemia de COVID-19, tomando como ejemplo la emergencia de las prestaciones sociales.

Palabras clave: política social; neoliberalismo; problemas sociales; capitalismo.

***Este documento é protegido por Copyright © 2023 pelos Autores***



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

## **1 Introdução**

O presente artigo tem como objetivo analisar a política social na sua confluência histórica e a forma como se expressa no atual contexto de acirramento do projeto neoliberal no Brasil. Nesse sentido, busca-se compreender a política social a partir de uma perspectiva histórica, assim como sua intrínseca relação com a dinâmica de acumulação capitalista. Além disso, objetiva-se analisar suas características principais e o papel da luta de classes e do Estado em sua implementação. Ademais, é importante capturar o sentido das políticas sociais no processo de produção e reprodução da classe trabalhadora. Dessa forma, será realizado, uma breve exposição acerca dos fundamentos da política social, seu caráter contraditório e multifacetado.

No Brasil, a política social apresenta inúmeras particularidades vinculadas aos aspectos econômicos, políticos e sociais típicos de um país de economia periférica. Sua implementação remete à década de 1930, com o então presidente Getúlio Vargas, no contexto de expansão industrial e crescimento urbano. Foi justamente nesse período que o poder público iniciou sua intervenção nas expressões da questão social. Em seus primórdios, a política social brasileira contemplava apenas algumas categorias profissionais, formalmente empregadas, reguladas através da carteira de trabalho. Todavia, no decorrer do século XX os direitos sociais passaram a abranger um contingente cada vez maior de trabalhadores. Nesse sentido, é importante destacar o papel exercido pela luta da classe trabalhadora no avanço dos direitos.

No final da década de 1980, período de redemocratização do país e forte efervescência política e social, a chamada Constituição Cidadã (1988) despertou a esperança de ampliação da proteção social no país. No entanto, os efeitos da crise estrutural do capitalismo no cenário nacional e internacional e a implementação da agenda neoliberal, provocaram fortes abalos sobre os direitos sociais, os quais sequer haviam sido consolidados. Desse modo, a precarização das condições de vida e os níveis de pobreza passaram a atingir patamares mais elevados.

No contexto da pandemia do novo coronavírus, pôde ser constatado um forte agravamento dos efeitos do neoliberalismo sobre as políticas sociais, sinalizando os impactos catastróficos sobre a classe trabalhadora, em especial os mais empobrecidos. Isto é, as consequências da crise sanitária somadas aos contínuos processos de precarização das condições de vida e trabalho, do sucateamento dos serviços públicos e os altos níveis de seletividade e focalização das políticas sociais, amplificaram as expressões da questão social.

Com a finalidade de aprofundar o estudo em torno das características principais assumidas pela política social no Brasil e sua configuração diante do acirramento do projeto neoliberal, buscou-se como suporte teórico, conceitual e crítico a perspectiva marxista, sustentada no materialismo histórico e dialético. As análises propostas neste artigo também estarão ancoradas em autores cujas análises estejam orientadas à compreensão das expressões da questão social, da política social, do papel do poder público diante da questão social e a configuração das políticas sociais no contexto neoliberal.

## **2 Breve panorama histórico da desigualdade social na ordem capitalista: o surgimento da questão social e a criação da política social**

Marcado pela crise estrutural do capitalismo e pelos efeitos da crise sanitária, o atual contexto impõe fortes desafios à sociedade brasileira. Compreender a realidade contemporânea, assim como as respostas engendradas pela classe detentora do poder econômico e político no Brasil, envolve um exame, ainda que sucinto, acerca das principais características do processo de desenvolvimento capitalista e das

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

políticas sociais. Nessa perspectiva, com base nas análises de Netto (2011); Yamamoto (2001); Behring e Boschetti (2009) e Faleiros (2006), entre outros pensadores, busca-se promover uma análise em torno da questão social e sua relação com o modo de produção capitalista; a política social e o papel do Estado na contemporaneidade; e, finalizando, o contexto da crise estrutural e a implementação do neoliberalismo e seus efeitos sobre as políticas sociais.

De acordo com José Paulo Netto (2012), é na fase contemporânea do capitalismo que as possibilidades civilizatórias do modo de produção capitalista começam a se exaurir. Esse quadro se evidencia ainda mais no contexto da hegemonia neoliberal a partir da década de 1970. É também nesse contexto que o Estado de bem-estar inicia um processo de esgotamento. Trata-se, vale ressaltar, de um período humanitário de barbárie, em que a agudização das mazelas sociais oriundas da perversidade do *modus operandi* do capital, soma-se à destruição do planeta, apresentando sintomas inegáveis, fortemente perceptíveis e devastadores para o conjunto da humanidade (NETTO, 2012).

Para Mézáros (2011), esse cenário é decorrente do chamado sociometabolismo do capital, o qual necessita estabelecer um controle e um domínio predatório em todas as esferas da vida social. Nesse sentido, tudo e qualquer coisa torna-se passível de se converter em mercadoria, transforma-se em algo vendável e com propósito fundamental de ampliar a acumulação de capital. Esse sistema permeado por fortes contradições, conforme salientado por Marx (2008), possui a complexa capacidade de articular produção de riquezas ao avanço da destruição das condições de vida, das relações de trabalho e dos recursos naturais indispensáveis à existência. Essa condição imposta pela dinâmica capitalista é proveniente do fato de que toda riqueza socialmente produzida tem como objetivo primordial a obtenção do lucro e a garantia da acumulação de capitais, independentemente dos custos sociais, humanitários e dos danos ambientais.

Nesse sentido, Netto (2012) afirma que, na sociedade contemporânea, uma das faces da barbárie se expressa justamente na constituição e na operacionalização das políticas sociais. De acordo com Mandel (1982), a política social se constitui como um mecanismo do aparelho estatal cada vez mais hipertrofiado, cuja principal finalidade ancora-se no arrefecimento da luta de classes, mediante o abrandamento das expressões da questão social. Para melhor compreendermos o fenômeno supracitado é importante realizar um breve resgate histórico, sinalizando primeiramente a gênese da questão social. A partir de Netto, infere-se que:

A expressão surgiu para dar conta do fenômeno mais evidente da história de uma Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: tratava-se do fenômeno do pauperismo. Com efeito, a pauperização massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial (2012, p. 12).

O método analítico herdado de Karl Marx permite afirmar que o modo de produção capitalista produz e reproduz suas condições materiais de existência, permanência e continuidade, bem como relações sociais contraditórias. Isto é, “todo processo social de produção encarado em suas conexões constantes e no fluxo contínuo de sua renovação, é ao mesmo tempo o processo de reprodução” (MARX, 2008, p. 790). Segundo o autor:

Se a produção tem forma capitalista, também o tem a reprodução. Como no modo de produção capitalista o processo de trabalho aparece apenas como um meio para o processo de valorização, também a reprodução aparece tão somente como um meio de reproduzir como capital o valor adiantado, isto é, como valor que se valoriza (MARX, 2008, p. 781).

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

Dessa dinâmica emana uma condição contraditória, na qual o processo de produção é cada vez mais coletivo enquanto as riquezas socialmente produzidas concentram-se sob o domínio de poucos (são apropriadas privadamente). Essas determinações históricas, inseridas no âmbito do modo de produção capitalista, permitiram sobremaneira o desenvolvimento das forças produtivas ao mesmo tempo que possibilitaram um novo fenômeno: uma curva ascendente de produção de riqueza material simultânea a uma curva, também ascendente, de empobrecimento em massa (NETTO, 2012).

A sociedade mercantil, que predominou após o declínio do antigo sistema feudal europeu no final do século XIV, se estruturou numa relação de produção fundamentada em contraditórias relações sociais entre os sujeitos. Na sociedade feudal os camponeses, através de vínculos de servidão com os senhores feudais, se estabeleciam na terra e dela retiravam todos os meios necessários à subsistência. Na ordem capitalista, por sua vez, mediante longos e violentos processos de expropriações, numa conjuntura marcada pelo avanço contínuo da industrialização e urbanização, o número de trabalhadores urbanos, desprovidos dos meios de produção e livres para venderem sua força de trabalho, passou a sofrer um progressivo aumento. A partir das determinações impostas por essa dinâmica, a força de trabalho passou a ser convertida em uma mera mercadoria. Trabalho em troca do salário para adquirir novas mercadorias e, dessa forma, garantir a própria subsistência. Afinal, “o trabalhador sai do processo sempre como nele entrou: fonte pessoal de riqueza, mas despojado de todos os meios de produção, para tornar essa riqueza realidade para si” (MARX, 2008, p. 700).

Vale ressaltar que, o processo de separação do trabalhador dos meios de subsistência está ancorado em um trabalho alienado no qual o trabalhador não se reconhece no produto final (muitas vezes até o desconhece, já que é apenas parte de um processo de produção cada vez mais atomizado e flexibilizado). Conforme as palavras de Marx (2008, p. 800), “o trabalhador está preso a seu proprietário por fios invisíveis. A ilusão de sua independência se mantém pela mudança contínua de seus patrões e com a ficção jurídica do contrato”.

Outro aspecto importante consiste no papel do Estado no desenvolvimento do sistema capitalista. Na fase concorrencial do capitalismo, as ações do Estado eram pontuais e específicas, ocorriam principalmente em situações de crise econômica ou fortes mobilizações sociais. As funções estatais estavam restritas à proteção do território, à propriedade privada e à conservação da ordem social. Na era monopólica, em decorrência de intensas transformações sociais e econômicas, o poder estatal passa por um processo de reconfiguração, o qual resultará na potencialização do intervencionismo do Estado de modo sistêmico e estrutural, tanto na economia quanto na questão social. É importante ressaltar que, embora toda dinâmica da sociedade tenha sido modificada, não houve abalos à essência expropriatória do capital. O aparato estatal, condicionado hegemonicamente aos interesses da classe dominante, desenvolveu-se no sentido de garantir a continuidade desse modo de produção de acordo com as necessidades e requisições do capital. (NETTO, 2012).

Netto (2012), ao analisar a forma como o Estado intervém na questão social, sinaliza que o propósito fundamental é atender aos interesses do capital. De modo que as respostas do poder estatal às expressões da questão social se dão de forma fragmentada e desvinculada de uma concepção de totalidade. Nesse sentido, ao particularizá-las, o poder público passa a aprendê-las como se cada uma delas representassem vários problemas sociais, com origem e causas distintas, deslocadas do conflito capital-trabalho (NETTO, 2012). Além disso, o Estado moderno no decorrer da história foi se configurando como um instrumento de dominação com capacidade para gerir a questão social a fim de garantir a ordem social nos termos capitalistas de consumo e mercantilização da vida social.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

E é nesse ínterim de refuncionalização do Estado diante das necessidades de manutenção da ordem social do capital e da intensificação da organização e luta da classe trabalhadora que se dá o reconhecimento da questão social, tanto por parte do poder estatal quanto por parte da burguesia. Na conjuntura das revoluções de 1848, na Europa Ocidental, a classe trabalhadora desenvolveu uma percepção e compreensão mais aguçada acerca de sua condição de classe produtora, separada do produto do seu trabalho e expropriada dos meios de produção e de vida. As intensas lutas travadas pelos trabalhadores visavam sobretudo o reconhecimento do Estado e da burguesia sobre a questão social. Diante desse cenário, a intervenção estatal, realizada de forma sistemática e estrutural, passa a ser orientada pelo objetivo de manutenção e reprodução do sistema capitalista. Afinal, o fortalecimento da luta de um proletariado desprovido de possibilidades concretas de subsistência, dadas as condições de penúria a que eram submetidos na vida laboral e no âmbito familiar, poderia representar uma forte ameaça à ordem burguesa.

É importante frisar que, tanto no contexto concorrencial quanto na fase contemporânea do capitalismo, a questão social permanece exatamente a mesma. Suas expressões, entretanto, serão profundamente afetadas pelas particularidades históricas, econômicas, sociais, políticas, culturais e geográficas advindas dos espaços em que elas se manifestam. Nessa perspectiva, Netto (2012) afirma categoricamente que não existe uma nova questão social no tempo presente. A questão social aqui sumariada, cuja gênese está ligada aos primórdios do capitalismo e constituída como um elemento indissociável da acumulação de capital, é exatamente a mesma que se expressa na realidade brasileira contemporânea. O que se constata, entretanto, são novas *nuances* e expressões, agudizadas em decorrência da crise estrutural. Refere-se, ainda, que a questão social permanece insuprimível enquanto existir a contradição capital-trabalho, a qual fundamenta o capital. Pois, conforme analisado por Netto (2012), é no traço peculiar da relação capital-trabalho, isto é, de exploração do primeiro sobre o segundo, que está ancorada a determinação essencial da questão social. Mas não há aí um monocausalismo. O autor refuta essa ideia considerando a intercorrência histórica, mediada por componentes sociais, políticos e culturais, ainda que atrelados à ordem capitalista.

A partir dos elementos supramencionados, podemos afirmar que a análise em torno da questão social se torna mais evidente quando contemplamos suas expressões, as quais vão se manifestar através da fome, da miséria, da insalubridade, da falta de política habitacional, do desemprego, da violência, da criminalidade, dentre outras formas. Embora tais condições atinjam em um grau mais elevado a parcela de trabalhadores que não é absorvida pelo mercado de trabalho, os trabalhadores inseridos no mercado formal não estão imunes aos efeitos dessa dinâmica perversa. Pois, ainda que detenham alguns direitos básicos, como moradia e alimentação (mesmo que precárias), vão apresentar carências em relação a serviços essenciais, como os de saúde e educação. Neste ponto, a atuação do Estado é essencial: seja por meio da garantia de uma renda mínima, seja através da garantia de instituições públicas de ensino, por exemplo. Nessa direção,

fez-se necessário um aparato estatal sólido e ampliado, capaz de conferir não apenas salários indiretos em forma de políticas sociais aos trabalhadores, fato que, inclusive, contribui para baratear os salários, como também de garantir condições de existência às camadas mais pauperizadas, não inseridas e nem inseríveis no mercado de trabalho, que demandam diretamente assistência social. As políticas sociais assumem um papel imprescindível no processo de reprodução da sociedade capitalista e possui um caráter contraditório na medida em que atua tanto no atendimento das demandas da classe trabalhadora como instrumento que favorece o processo de reprodução do capitalismo (GUIMARÃES, 2022, p. 35).

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

As transformações societárias, inseridas no processo de transição do capitalismo concorrencial para a fase monopólica do capital, ecoaram fortemente sobre o papel do Estado e sua relação com a classe trabalhadora e a questão social. É nesse contexto de densas mudanças econômicas, políticas e sociais que a política social irá assumir um papel imprescindível não apenas na reprodução da classe trabalhadora mas na reprodução do próprio modo de produção capitalista, expressando um caráter contraditório. Conforme salientado por Behring e Boschetti (2009, p. 47), o desenvolvimento da política social remete ao processo de Revolução Industrial, iniciado na Inglaterra e difundido posteriormente para outros países europeus. Outro elemento crucial para as formulações das políticas sociais foi a organização da classe trabalhadora e o acirramento da luta de classes.

Segundo a perspectiva de Faleiros (2006), a compreensão sobre a categoria política social envolve uma análise em torno do movimento do capital e dos movimentos sociais concretos; da conjuntura econômica e política; da forma como o Estado se configura e atua no contexto social. O autor ressalta que na sociedade capitalista, as políticas sociais se expressam como o fruto da relação e do desenvolvimento das forças produtivas e sociais. Configuram-se como instrumentos que viabilizam a reprodução da força de trabalho e articulam-se tanto ao poder de dominação da burguesia quanto à capacidade de luta e organização da classe trabalhadora. Importante referendar que a política social se dá em um espaço de correlação de forças sociais, onde:

[...] nas sociedades capitalistas avançadas, estas mediadas de política social, são mediações para reproduzirem a força de trabalho, segundo o projeto da fração hegemônica da burguesia. Entretanto, essas mediações realizadas pelo Estado se limitam e se dinamizam pela força de dominação desta burguesia, e pelas contradições e exigências das diferentes frações da burguesia e pela força dos movimentos das classes subordinadas, de sua capacidade de obter concessões e/ou de constituir alternativas concretas ao poder existente (FALEIROS, 2006, p. 46).

Netto (2011, p. 19), por sua vez, afirma que a política social configura-se como um mecanismo essencial para a reprodução da classe trabalhadora. Além disso, funciona como forma de mediação entre os conflitos existentes na tensa relação díspar capital-trabalho. De acordo com o autor, embora as contradições do sistema capitalista possam ser identificadas ao longo de todo o processo histórico do capital, é somente na fase monopolista que elas atingem o mais elevado patamar e são potencializadas e articuladas com novos antagonismos.

A política social se expressa a partir de múltiplos aspectos e, para evitar uma análise unilateral e limitada, é importante analisar seu caráter contraditório e essencialmente dialético. Nesse sentido, a política social vai se configurar tanto como instrumento manipulado a favor do capital e orientada à reprodução da sociedade capitalista, quanto como um mecanismo de acesso da classe trabalhadora a bens e serviços essenciais à sua existência. Representando, dessa forma, uma significativa conquista para os trabalhadores. A política social, embora não seja suficiente para extinguir a estrutura de desigualdade, expressa-se como avanços e conquistas fundamentais na redução dos índices de pobreza (PASTORINI, 1997).

Nessa perspectiva, para apreender o seu sentido, sua relação com as contradições da sociedade burguesa e seu vínculo com o acirramento das expressões da questão social, é fundamental entender que a política social também é fruto da intensa luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e por formas de trabalho dignas. A política social, de fato, atende aos interesses da classe dominante, seja no arrefecimento da luta de classes, na redução dos salários ou na abertura de nichos de lucratividade, todavia também contempla as demandas e as necessidades da classe trabalhadora, contribuindo para aliviar os efeitos da pobreza e da miséria que recaem sobre significativa parcela das camadas mais precarizadas da sociedade.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

Nessa perspectiva, vai se configurar como um mecanismo incapaz de exterminar as contradições e as condições estruturais da desigualdade na sociedade pautada pelo capital, mas, ainda assim, apresenta-se como uma importante conquista da classe trabalhadora nessa arena de lutas e embates entre classes.

### *3 Aspectos centrais da política social no Brasil: um sucinto exame acerca dos seus fundamentos históricos e suas particularidades*

Analisar as políticas sociais no Brasil, suas especificidades e contradições, requer exame do período histórico das primeiras décadas do século XX, por tratar-se do momento em que o processo de industrialização e urbanização sofre uma expansão, ampliando, conseqüentemente, a classe operária no país. Esse é também o período em que o Estado brasileiro passa a intervir de forma sistemática sobre as expressões da questão social. De acordo com Couto (2015), as políticas sociais brasileiras são fundamentadas na cultura política que reproduz práticas de dominação vinculadas ao autoritarismo, as quais se manifestam através da ineficiência, residualidade e subalternização. Além disso, o sistema de proteção social expressa uma configuração meritocrática e corporativista. Somam-se a esses elementos os aspectos de uma cultura patrimonialista, a mercantilização e restrição de direitos, processos que se amplificam no cenário neoliberal. Segundo Yazbeck:

Os programas e ações pontuais tendem, dadas às condições objetivas da configuração do Estado, à moralização da questão social, dos comportamentos tidos como desviantes. Isso porque os padrões conservadores são hegemonicamente incorporados por parte dos subalternizados, que são portadores de projetos de classe e vivenciam a exploração e exclusão social, econômica e política (YAZBEK, 1999, p. 132).

No Brasil, as primeiras intervenções do Estado sobre a questão social ocorrem a partir da década de 1930. Antes desse período suas expressões eram enfrentadas pelo poder estatal através de medidas coercitivas, assistencialistas ou como caso de polícia, em um contexto no qual a questão social, conforme Behring e Boschetti (2009), era tratada com o binômio repressão-assistencialismo. Diante de um Estado voltado prioritariamente aos interesses dos latifundiários e das oligarquias, o enfrentamento das expressões da questão social estava sob a responsabilidade das instituições filantrópicas, como a Igreja Católica. O vínculo com a Igreja fazia com que a questão social fosse compreendida como um problema de ordem moral, resultante da falta de fé, dos vícios ou mau comportamento dos indivíduos (IAMAMOTO, 2014).

A intervenção do Estado sobre a questão social ocorre concomitantemente ao processo de industrialização e a expansão da urbanização no Brasil. O país, de base econômica agroexportadora, começava a se inserir numa realidade urbana e industrial. Outro aspecto significativo corresponde ao considerável crescimento da classe operária brasileira. Se antes a questão social era vista como caso de polícia, a partir da década de 1930 passa a ser contemplada pelo poder estatal através de medidas de caráter administrativo e gerencial. Importante ressaltar que as medidas repressivas jamais foram abolidas por parte do Estado. Josiane Santos (2008) destaca como singularidades das expressões da questão social a flexibilização histórica da força de trabalho e a despolitização que permeia toda sociedade brasileira, bem como a precariedade das condições de trabalho, que afetam diretamente as classes mais subalternizadas. Essas características percorrem toda a história nacional, desde a institucionalização da colônia até os dias atuais.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

Em continuidade, é nesse contexto que as políticas sociais assumem um importante papel no tratamento das expressões da questão social, embora não fossem capazes de absorver a totalidade da classe trabalhadora, permanecendo restritas a algumas categorias profissionais. Esse fenômeno se enquadra no que Wanderley Guilherme dos Santos (1998) denominou de cidadania regulada. Nessa perspectiva, o sujeito que não se insere na qualidade de trabalhador formal perde também sua condição de cidadão. Nesse período, a carteira de trabalho assumiu uma espécie de marco da cidadania civil, da mesma forma como a cidadania política se manteve restrita ao título de eleitor. O acesso às políticas sociais, portanto, estava basicamente condicionado ao documento trabalhista.

Santos (1998) afirma que o conceito de cidadania regulada é elemento crucial para a compreensão da política social no início da década de 1930. Esse termo é empregado para definir uma sociedade cuja cidadania é estruturada a partir da ocupação que cada sujeito exerce no sistema produtivo e que é reconhecida pelo Estado através da regulamentação. À medida que o poder público estende a regulamentação das profissões/ocupações, amplia-se a cidadania com base na ocupação. Aqueles que não estão vinculados a uma profissão regulamentada pelo Estado encontravam-se na condição de pré-cidadãos, marginalizados pelo trabalho informal que exerciam.

Por essa perspectiva, a associação entre ocupação e cidadania permitiu que as categorias “mercado de trabalho informal” e “marginalidade” aumentasse sua abrangência, uma vez que englobava trabalhadores desempregados, subempregados e todos aqueles que atuavam no mercado informal, além daqueles cujas ocupações não se encontravam regulamentadas pelo poder estatal (independente do quão regulares e estáveis elas fossem). Esse quadro foi determinante para que diversos segmentos da classe trabalhadora brasileira intensificassem a luta pela regulamentação das profissões/ocupações nas primeiras décadas do século XX (SANTOS, 1998), provocando, desse modo, o acirramento da luta de classes. Outro aspecto importante consiste no fato de que as reclamações trabalhistas também estavam subordinadas à regularização.

Diante disso, a carteira de trabalho, elaborada no ano 1932, passou a se configurar como um importante documento, a partir do qual definia a profissão e os direitos do trabalhador. Nesse contexto, os trabalhadores passaram a formar dois blocos distintos: os trabalhadores regulamentados e os não regulamentados. Somente o primeiro possuía uma profissão definida por lei e tinha o direito de associar-se a um sindicato, os quais também deveriam ser reconhecidos pelo Estado via legislação (SANTOS, 1998).

Ainda sobre a regulamentação das profissões, o autor assinala que a carteira de trabalho e o sindicato público vão definir três parâmetros da cidadania: (1) a regulamentação do Estado é o mecanismo que passa a determinar as profissões e os direitos a elas vinculados; (2) a carteira de trabalho, na condição de instrumento jurídico, é o que vai comprovar o contrato entre o Estado e a Cidadania Regulada. A carteira de trabalho vai expressar muito mais que um registro profissional, irá se configurar também uma certidão de nascimento cívico; (3) a Cidadania Regulada, de um lado, passa orientar o sistema de desigualdades oriundas da política oficial previdenciária, de outro, o desencadeamento político e intraburocrático.

Outro aspecto importante concernente à relação do Estado brasileiro com a sociedade civil consiste na influência do pensamento liberal, o qual compreende a desigualdade social como parte integrante da sociedade, naturalizando-a. Organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), atribuem a pobreza à incapacidade individual de superar essa condição, como se “os indivíduos fossem conduzidos por uma mão invisível — o mercado — para promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial” (BEHRING, 2008, p. 5, grifos da autora). E, seguindo essa lógica, a “loucura das leis humanas” não poderia interferir nas leis *naturais* da economia,

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

as quais preconizam que o Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os “*benefícios aos homens*” (BEHRING, 2008, p. 5, grifos da autora).

Ademais, Telles (1998) afirma que a pobreza da classe trabalhadora brasileira, desde os primórdios de sua conformação, foi retratada pelo prisma da carência, ou como uma cidadania inacabada e invertida. De forma que o empobrecimento dos trabalhadores urbanos e rurais é, na verdade, uma das marcas mais prementes do capitalismo periférico e dependente, pelo qual se configura o Brasil. Não obstante, a autora afirma que:

Colocar os direitos na ótica dos sujeitos que os pronunciam significa, de partida, recusar a ideia corrente de que esses direitos não são mais do que a resposta a um suposto mundo das necessidades e das carências. Pois essa palavra que diz o justo e o injusto está carregada de positividade, é através dela que os princípios universais da cidadania se singularizam no registro do conflito e do dissenso quanto à medida de igualdade e à regra de justiça que devem prevalecer nas relações sociais. Para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça (TELLES, 1998, p. 38).

A partir da década de 1990 o Brasil vivencia um processo de redemocratização. Nesse contexto de fortes conquistas da classe trabalhadora, expressas no texto da Constituição de 1988, contraditoriamente, estabeleceu-se a perversa agenda neoliberal, fato que reverberou negativamente sobre os direitos sociais antes mesmo de serem consolidados na sua plenitude. A política econômica neoliberal desde então vem moldando as políticas sociais e isso tem se refletido nas condições de vida dos trabalhadores, na qualidade dos serviços públicos, nas condições de trabalho e na intensificação dos níveis de pobreza e desigualdade no país. Seu acirramento nos períodos de crise tendem a agudizar as expressões da questão social, como ocorreu com a crise norte-americana de 2008 e como ocorreu com aprofundamento dessa crise no período pandêmico, em que o governo do país claramente direcionou seu esforços para a continuidade e a exacerbação da lógica neoliberal.

Conforme salientado por Telles (1998), o massivo empobrecimento da classe trabalhadora fugiu ao projeto modernizador da elite brasileira. Interessa apenas para a elite a apropriação privada da riqueza socialmente produzida em níveis cada vez maiores, independente do custo social e humano para a classe trabalhadora. Tanto assim, que nem mesmo com a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), que deveria observar a redistribuição de renda, pôde escapar da onda do neoliberalismo que submergiu o Brasil (SILVA, 2019), e que impôs fortes obstáculos à tentativa de implementação da Constituição Cidadã. Isto é, a tentativa de construir um Estado de Bem-estar no país foi quase abandonada, restando apenas fragmentos do que seria um horizonte mais igualitário para a população brasileira. Diante disso, observa-se que tal realidade impõe

a condição contemporânea de destruição das políticas sociais coloca para a classe trabalhadora a sua defesa na qualidade de universais e gratuitas, e dos direitos sociais na forma de serviços e benefícios por elas materializados na agenda anticapitalista. Afinal, estes são mecanismos de reprodução da força de trabalho centrais nesse momento histórico, bem como significam a disputa de destino do fundo público no contexto de luta classes, porém sem olvidar sua natureza contraditória e que as políticas sociais são parte do processo de rotação do capital (BEHRING, 2021, p. 47).

Em suma, as políticas sociais podem ser definidas como fruto das contradições do próprio sistema capitalista. Elas apresentam um caráter multifacetado e constituem-se como mecanismos fundamentais para a cooptação da classe dominada ao mesmo tempo que representam conquistas importantes, advindas

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

de intensas lutas por parte do proletariado. Embora seja essencial para amenizar os efeitos da desigualdade social provenientes das contradições do modo de produção capitalista, elas não são suficientes para extinguir a miserabilidade dos estratos mais empobrecidos da classe trabalhadora.

Em relação ao Brasil, considerando as particularidades históricas do país, o que se constata é que as políticas sociais vão se manifestar como ações compensatórias e restritas ao gerenciamento da pobreza. Também apresentarão um forte caráter seletivo, focalizado e assistencialista. Conforme veremos a seguir, esse quadro será acentuado com a implantação da política neoliberal, reforçando o caráter focalizado e assistencialista que historicamente esteve atrelado à política social brasileira.

#### ***4 Considerações sobre o impacto do acirramento do projeto neoliberal na política social no Brasil: o desmonte e o aviltamento dos direitos sociais***

Conforme analisado anteriormente, as políticas sociais também são impactadas pelas transformações políticas, econômicas e sociais que se desencadeiam no capitalismo. Nesse sentido, o entendimento de sua atual configuração exige um exame em torno da dinâmica e do desenvolvimento capitalista diante do ultra-acirramento do neoliberalismo. É fundamental, portanto, realizar um breve resgate histórico acerca dos fenômenos socioeconômicos estabelecidos em meados do século XX e seus desdobramentos até os dias atuais, contemplando a atual fase neoliberal e seus efeitos perniciosos sobre a classe trabalhadora.

Em relação ao Estado moderno, Poulantzas (1980) afirma que ele aparece não apenas organizando e instituindo a burguesia como classe dominante, mas atuando na mediação de seus conflitos internos. Se no período Liberal Clássico (XIX) havia uma relação de exterioridade com a economia, esta relação não existe mais. Trata-se de um Estado investidor, que está intrinsecamente ligado ao mercado e ao capital monetário. Essas mudanças na configuração do Estado ocorreram entre o final do século XIX até meados do século XX (LÊNIN, 2005). Segundo Netto (2011, p. 19), a fase monopolista do capitalismo se expressou por intensas transformações, as quais reordenaram a dinâmica econômica, política e social em nível global. Isto é, recolocou “em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração e alienação”.

Após a Segunda Guerra Mundial (1945), surge na Europa, então destruída pela guerra, o Estado de bem-estar social. De acordo com Guimarães (2022), a concepção de uma maior regulação do Estado estava em plena expansão no território europeu e latino, modificando a correlação de forças, tendendo a ser mais favorável para a classe trabalhadora, abrindo as vias para um pacto entre capitalistas e trabalhadores. Com isso, implementou-se o Plano Marshall, com a estratégica de injeção de recursos norte-americanos para a reconstrução da Europa abalada pela guerra.

Além dos elementos supramencionados, vale destacar a implementação da lógica taylorista/fordista no sistema produtivo. Conforme analisado por Antunes (2018), esse episódio marca a intensificação da jornada de trabalho e da produtividade, que passaram a ser combinadas com um aumento real de salários e com a ampliação dos gastos públicos com políticas sociais. É nesse contexto que se desenvolve o chamado Estado de bem-estar social, especialmente nos países centrais. Esse período, marcado pela expansão capitalista, pode ser compreendido como um ponto fora de curva na dinâmica do modo de produção capitalista.

Contudo, os chamados “30 Anos Gloriosos”, caracterizados pela elevada curva de crescimento econômico, começaram a dar sinais de esgotamento em meados da década de 1970. Nessa conjuntura, a

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

crise estrutural do capitalismo se fortalecia cada vez mais e o desmonte do Estado de bem-estar passaria a se intensificar progressivamente. O ponto culminante da ruptura desse Estado de bem-estar foi a crise do petróleo em 1973 (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). Uma das estratégias voltadas para a recuperação da economia foi a implementação do neoliberalismo, projeto que encontra seu ultra-acirramento na atualidade.

Por essa perspectiva, Behring (2017) assevera que o capitalismo monopolista enfrenta nos dias atuais uma profunda crise, que pode ser observada desde o final da década de 1960 e início dos anos 1970. As consequências dessa crise reverberam sobre as camadas subalternizadas da população de maneira mais intensa, manifestando-se através de uma série de contrarreformas, as quais atingem, sobretudo, o campo das políticas sociais e da legislação trabalhista. Essa crise, de magnitude estrutural, determinou a desarticulação do sistema de produção fordista/taylorista e abriu espaço para o modelo toyotista de produção. Além do campo da produção, a crise trouxe também consequências ao mundo do trabalho e exigiu uma reconfiguração do papel do Estado. A reestruturação produtiva foi uma das respostas do capital à forte recessão econômica. A forte recessão se manifestou, dentre outras formas, no ataque ao keynesianismo e ao *Welfare State* (Estado Bem-estar Social) e apontou para a implementação da lógica neoliberal o caminho viável para a retomada das crescimento das taxas de lucro.

Assim, o neoliberalismo passou a ordenar as funções do Estado. Uma das consequências mais notória foi o encolhimento das funções estatais, especialmente no que concerne à questão social. Desse modo, as políticas sociais foram assumindo, gradativamente, um caráter mais focalizado, assistencialista e residual. Os serviços públicos, como saúde, educação e previdência passaram a incorporar cada vez mais a lógica mercantilista e a sofrerem continuamente processos de sucateamento, desmonte e privatização. Nessa perspectiva, Harvey afirma que

[...] ativos de propriedade do Estado ou destinados ao uso partilhado da população em geral foram entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles, valorizá-los e especular com eles. Novos campos de atividade lucrativa foram abertos e isso ajudou a sanar o problema da sobreacumulação, ao menos por algum tempo. Mas esse movimento, uma vez desencadeado, criou impressionantes pressões de descoberta de um número cada vez maior de arenas, domésticas ou externas, em que se pudesse executar privatizações (2004, p. 130-131).

Em relação ao Brasil, as políticas neoliberais começaram a ser implantadas a partir da década de 1990 durante o governo Collor (1990-1992) e foram aprofundadas a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Desde então orientam as ações do Estado — em maior ou menor nível, dependendo do governo vigente. Segundo Behring e Boschetti (2009), a década de 1990 ficou marcada por uma ampla defesa das reformas através dos mais variados meios (midiático, político e intelectual). Reformas, vale destacar, condicionadas aos interesses do mercado, com ênfase nas privatizações e forte desprezo às conquistas de 1988 no âmbito da seguridade social. Esse contexto é marcado por fortes contradições, uma combinação de avanços sociais (expressos pela Constituição Federal de 1988) com a implantação de políticas neoliberais.

À vista disso, mesmo durante os primeiros governos petistas (2003-2016), período em que se pode observar mudanças consideráveis no campo socioeconômico, não houve um enfrentamento sistemático por parte do Estado à agenda neoliberal, de forma que os pilares da desigualdade social no Brasil não sofreram rupturas. O que se pode constatar é que, conforme inferido, a agenda neoliberal vem impondo, desde sua implantação, fortes ameaças aos direitos duramente conquistados — expressos na Constituição de 1988 e não consolidados plenamente.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

Em decorrência disso, desde a década de 1990, o neoliberalismo, somando-se aos efeitos da recessão econômica, colocou as políticas sociais no olho do furacão, uma vez que se ampliaram os processos de expropriação de direitos, flexibilização e precarização das relações de trabalho, redução da presença do poder público no âmbito dos direitos e serviços sociais. As transformações no modo de produção capitalista refletiram perversamente sobre o mundo do trabalho e as consequências desse processo se dão na difusão da terceirização do trabalho, dos contratos temporários, por tempo parcial, subcontratos, dentre outras modalidades cada vez mais precárias que visam desonerar o capital das responsabilidades com o trabalhador.

Para Antunes (2020), a política de conciliação entre as classes sociais proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) iniciou seu processo de esgotamento a partir de 2015, numa conjuntura marcada pela grave crise econômica e política. Nesse cenário, de recessão e fortes conflitos políticos e sociais, a busca pela recuperação das condições de acumulação de capital se direcionaram para a ampliação das contrarreformas, das privatizações, dos desmontes dos direitos sociais e das políticas sociais. E para que a classe dominante pudesse executar esses processos, de forma ampla e rápida, seria imprescindível o enfraquecimento político do PT, mesmo que para o alcance desse objetivo fosse necessário um golpe na democracia.

Ao assumir a presidência da República, logo após o golpe de 2016, Temer (2016-2018) pôs imediatamente em prática o projeto da burguesia e promoveu durante a curta vida de sua gestão uma imensa devastação nos direitos sociais. Além disso, pode-se constatar um robusto enxugamento da máquina estatal, processo que já vinha ocorrendo há alguns anos. Para termos uma ideia mais clara sobre esse fato, somente entre 2007 e 2021 houve uma redução de cerca de cem mil servidores estatutários no Brasil (CANZIAN, 2021). E esse quadro se agravou com o acirramento da política neoliberal somada ao conservadorismo de direita, ao neofascismo, ao negacionismo científico no governo Bolsonaro, presidente eleito em 2018. É importante ressaltar que tal governo privilegiou “uma agenda programada e em consonância aos interesses do capital financeiro” (BORGES; MATOS, 2020).

No governo de Jair Messias Bolsonaro foi notória a priorização dos interesses do mercado em detrimento das demandas da classe trabalhadora. Nesse período, podemos constatar que houve um avanço imensurável dos processos de expropriações e uma forte amplificação dos desmontes dos direitos sociais. Em relação à proteção social, Castilho e Lemos (2021, p. 272) afirmam que nessa conjuntura ocorreu quase que totalmente a retirada dos direitos sociais historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

Por essa mesma ótica, Guimarães (2022) assevera que o estabelecimento de um novo regime fiscal ao Executivo, determinado pela Emenda Constitucional N. 95 de 2016 (EC/95), colaborou fortemente para essa retirada de direitos. Para a autora, o congelamento de gastos sociais, previsto pela EC/95, gerou as condições propícias para que o grande capital pudesse abocanhar fatias generosas do fundo público. Nessa direção, infere-se que “a política econômica é também política social, a disputa do fundo público pelo capital rentista tem se evidenciado de forma cruel e genocida para a classe trabalhadora” (CASTILHO; LEMOS, 2021, p. 275). Ademais, o cenário foi amplamente agravado pela crise sanitária da pandemia da covid-19, a partir de 2020<sup>1</sup>. Conforme apontam as autoras:

---

<sup>1</sup> No início de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a considerar a covid-19 uma pandemia, uma vez que a nova cepa do coronavírus foi caracterizada como altamente contagiosa. Milhões de mortes decorrentes do contágio foram contabilizadas em todo o planeta.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

O governo Bolsonaro, em meio à pressão do Congresso, liberou um aporte extraordinário de R\$ 2,5 bilhões para fortalecer as atividades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O foco central desta medida foi possibilitar que municípios com maior ocorrência de Coronavírus tivessem condições de prover Benefícios Eventuais à população. A Medida Provisória nº 953/20 previu ações de enfrentamento, no campo da saúde pública, ao Coronavírus no contexto do SUAS, atendendo tanto usuários/as cadastrados/as, quanto àqueles/as que se encontram sem as mínimas condições de prover seus sustentos.

Isso exemplifica o que assevera Netto (2013, p. 30):

é precisamente este minimalismo que tem factualmente caracterizado os vários programas que, por via de transferências de renda – “programas de rendas mínimas” –, têm sido implementados em alguns países capitalistas centrais e em muitos países periféricos. A experiência de mais de uma década, especialmente na América Latina, é muito pouco promissora: na medida em que não se conjugam efetivamente com transformações estruturais (e esta é uma das condições políticas para que o tardo-capitalismo os suporte), eles acabam por cronificar-se como programas emergenciais e basicamente assistencialistas.

Nesse ínterim, a crise sanitária decorrente do novo coronavírus chegou ao Brasil em março de 2020 e seus efeitos foram combinados às consequências oriundas da crise econômica e social que há alguns anos já vinham afetando o país (CARCANHOLO, 2020). A classe trabalhadora, além de ser submetida pelo Estado neoliberal às sucessivas regressões no campo dos direitos sociais e trabalhistas, passou a enfrentar também os efeitos devastadores da crise sanitária e a consequente agudização das expressões da questão social. Além desses aspectos perniciosos, a pandemia da covid-19 impôs a necessidade do isolamento social e da quarentena, a restrição de atividades econômicas e serviços públicos, fato que impactou negativamente um enorme contingente de trabalhadores, especialmente os mais pobres, os desempregados, aqueles que se encontravam fora do mercado formal de trabalho, os desprotegidos do ponto de vista da assistência social, entre outros. Esse episódio trágico também foi agravado pela conduta negacionista do governo federal em relação ao potencial destrutivo da pandemia.

Nesse painel, o avanço da taxa de insegurança alimentar no país se configurou como um exemplo concreto de agudização da questão social. Ao analisarmos os dados, constatamos que quase 60% da população estava enfrentando algum grau de insegurança alimentar e cerca de 14 milhões de novos brasileiros entraram para as estatísticas da fome em 2021 (INSEGURANÇA..., 2022). O retorno do país ao Mapa da Fome é também um marco da condução neoliberal do Brasil dos últimos anos (GUEDES, 2022).

Diante do quadro pandêmico, a garantia de uma renda mínima, com capacidade de atender as necessidades elementares da classe trabalhadora, se apresentava como algo imperioso e urgente. Contudo, a execução do Programa Auxílio Emergencial, operacionalizado pelas vias de transferência de renda, foi permeada por fortes embates, lutas e dificuldades diversas. Importante frisar que o auxílio emergencial, no valor correspondente a 60% do salário mínimo na época, foi rejeitado inicialmente pelo governo federal. Sua implementação só foi possibilitada pelas fortes pressões sociais e pelas ações do Poder Legislativo. Para o economista Marcelo Carcanholo (2020), na contramão da tendência mundial, o governo federal não viabilizou as medidas anticíclicas para contenção da crise sanitária e optou por implementar políticas austeras que penalizou sobremaneira a classe trabalhadora, inclusive parcela significativa dos pequenos e médios empresários (numericamente os que mais empregam no país).

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

Direcionado em um primeiro momento para os trabalhadores informais e autônomos, o valor fornecido pelo Programa provou-se insuficiente para contemplar as necessidades básicas. Outro problema identificado consiste no fato de que o benefício não conseguiu abranger a totalidade dos brasileiros que dele necessitavam. Podemos observar um exemplo concreto disso analisando dados de junho de 2020, os quais apontavam que cerca de 41% dos moradores de favelas brasileiras tiveram o pedido do auxílio emergencial negado (NAS FAVELAS..., 2020). No mesmo período, cerca de 23% de pessoas das classes C e E não obtiveram acesso ao programa devido à exclusão digital (EXCLUSÃO..., 2021).

Esse quadro acabou evidenciando o grau de desproteção social da população brasileira, principalmente se considerarmos o massivo número de trabalhadores informais requisitando o benefício. Outro aspecto que se revelou com maior nitidez foi o caráter gerencialista dessa política, instituída nos moldes neoliberais, de forma altamente burocrática, excludente e incipiente.

O acirramento da política neoliberal no contexto de pandemia apresentou um cenário desastroso, seja na esfera econômica ou social. Em tempos de novo coronavírus, o neoliberalismo expôs com muita clareza sua face mais nefasta e desumana. As desigualdades socioeconômicas, as contrarreformas, a supressão dos direitos sociais, o sucateamento dos serviços públicos e o desfinanciamento das políticas sociais, cada um desses fatores exerceu um papel contundente na agudização das expressões da questão social e no agravamento dos efeitos da pandemia nos países. Tudo isso somado às precárias condições de vida e de trabalho, desemprego, informalidade que historicamente atingem parcelas consideráveis de brasileiros. Apesar desse panorama devastador, a prioridade do grande capital sempre se concentrou no aumento incessante da taxa de lucro, através de expropriações, da apropriação do fundo público, da intensificação da exploração da força de trabalho, dentre outras formas.

No âmbito do Estado neoliberal, a política social fica sujeita a um contínuo e extremo processo de despolitização e focalização. Desse modo, passa a apresentar um caráter mais seletivo e excludente, afunilando ao máximo a inserção de usuários nos serviços sociais. Os critérios de elegibilidade, por sua vez, são desenvolvidos para abranger somente as camadas mais pauperizadas da população. Em relação à política social no governo Bolsonaro, Guimarães (2022, p. 104) assinala que, a partir dos pilares do conservadorismo e do moralismo, fomentou-se a naturalização das expressões da questão, realocando no sujeito a culpa por sua condição de vida e desassociando as contradições da sociedade burguesa da formação de miséria, pobreza e precarização. Ao culpabilizar os sujeitos por sua condição de pobreza e reafirmar a ideia de que cada um é responsável por suprir suas próprias necessidades, o encolhimento da abrangência das políticas sociais torna-se a consequência imediata. Tanto assim, que o que marca o fim do auxílio emergencial é a supressão do Programa Bolsa Família, criado pelo governo Lula em 2004. Em seu lugar, foi implementado o Programa Auxílio Brasil, uma nova versão mal elaborada do anterior, que continuou atuando no sentido de gerenciar a pobreza, sem o propósito de alcançar sua superação e novamente apresentando-se como ação compensatória e de caráter eleitoreiro (LAGO, 2021).

Como mencionado anteriormente, a crise estrutural do capitalismo e a política neoliberal vêm provocando drásticas consequências na sociedade brasileira nas últimas décadas. Com o advento da pandemia da covid-19 ocorreu um aprofundamento das expressões da questão social já existentes no país. A análise do Brasil no contexto da pandemia nos revela um país marcado pelo alto índice de desemprego, pelo alastramento da fome, pelas altíssimas taxas inflacionárias e o crescente estado de miserabilidade da sua população. As desigualdades sociais aparecem com *nuances* cada vez mais agudas, aviltando o padrão de vida da classe trabalhadora, de modo que até as camadas sociais médias vêm, aceleradamente, perdendo a capacidade de suprimento das suas necessidades básicas (NUNES, 2021). E os estratos mais baixos

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

(trabalhadores informais e desempregados) seguem em curva ascendente para a condição de miseráveis, sem emprego formal, tolhidos de direitos sociais e trabalhistas, aumentando os índices de pessoas em situação de rua e indigência (POPULAÇÃO..., 2022).

### *5 Considerações finais*

A partir de uma perspectiva histórica e de base teórica marxista, é possível constatar-se uma relação intrínseca entre a política social e o desenvolvimento capitalista em sua fase monopólica. Além disso, as políticas sociais, historicamente, cumprem um papel contundente no que diz respeito à reprodução material e espiritual da classe trabalhadora. Outro aspecto observado consiste na relação entre a gênese da política social e a responsabilidade do Estado sobre as expressões da questão social.

Todos esses fenômenos estão articulados às profundas transformações que ocorreram no século XIX, de dimensões globais e que marcaram a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Entender esse cenário é importante, pois nele as funções estatais passaram por mudanças substanciais. Na Europa, nesse período, com o avanço da industrialização e da urbanização, formou-se um enorme contingente de trabalhadores. Submetida às jornadas de trabalho extenuantes e parcos salários, a massa trabalhadora passou a se organizar e lutar fortemente por melhores condições de vida e trabalho, exigindo o reconhecimento de suas demandas por parte do Estado e da burguesia.

O acirramento da luta dos trabalhadores e as ameaças impostas à ordem capitalista evidenciaram a necessidade do poder público de formular mecanismos capazes de atender tanto às demandas dos trabalhadores quanto de promover a manutenção das condições propícias à acumulação de capital. Nesse sentido, a política social vai se constituir como mecanismo de intervenção do Estado sobre as expressões da questão, visando, sobretudo, garantir a hegemonia da burguesia na sociedade capitalista. No entanto, apesar dos seus propósitos fundamentais, a política social também representará, contraditoriamente, um espaço de conquistas da classe trabalhadora.

No século XX, reformulações significativas ocorrem nas dimensões sociais, políticas e econômicas. Logo após a Segunda Guerra Mundial (1945), ocorreu o que se convencionou chamar de anos gloriosos do capitalismo, por tratar-se de um período de forte expansão econômica, ampliação das políticas sociais e conquistas sociais significativas, sobretudo nos países centrais. Foi também a época em que se formulou o Estado de bem-estar social, o qual se articulou ao keynesianismo-fordismo. Esse quadro, todavia, começará a se reverter com a crise estrutural do capitalismo a partir de meados da década de 1970 e a instituição do projeto neoliberal.

No Brasil, a intervenção do Estado sobre as expressões da questão social se inicia somente a partir de 1930, em um momento de crescimento da indústria, da urbanização e aumento substancial da massa trabalhadora urbana. A política social brasileira vai expressar as configurações típicas de uma economia periférica, na qual se estabeleceu historicamente a precarização e flexibilização do trabalho. As configurações socioeconômicas do país contribuíram para a formatação de uma política social seletiva, focalizada e assistencialista. Vale ressaltar que tais padrões ainda permanecem nos dias atuais. A introdução da política neoliberal no país nos anos de 1990, não apenas ressaltou as características mencionadas como inviabilizou a consolidação de uma política social nos mesmos moldes do Estado de bem-estar social estabelecido na Europa.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

A partir do exame acerca dos elementos expostos neste artigo, pode-se constatar que as políticas neoliberais nas últimas décadas, independente do governo estabelecido, foram incapazes de promover e conciliar crescimento econômico e avanço social. A implantação da agenda neoliberal desarticulou as tentativas da classe trabalhadora de consolidar seus direitos sociais e ampliar a proteção social. As importantes conquistas sociais expressas pela Constituição Federal de 1988, em razão do projeto neoliberal, vêm enfrentando um forte processo de desmonte e precarização. Vale ressaltar que tais conquistas nem sequer foram solidificadas.

Desde a implementação do neoliberalismo no Brasil, vêm se ampliando os processos de expropriações, a precarização das condições de vida e trabalho, a desigualdade socioeconômica e concentração de riqueza também se aprofundaram. Como podemos constatar, a crise sanitária de 2020 acentuou esse cenário perverso, principalmente diante de um governo negacionista, conservador, de extrema direita e fortemente comprometido com os interesses do grande capital. O neoliberalismo consiste, como afirma Behring (2021), em um projeto que objetiva abocanhar parcelas estratosféricas do fundo público e seu principal objetivo é fornecer ao grande capital as possibilidades para alavancar os lucros e retomar as condições de acumulação. A consequência disso é o desvio de recursos públicos que, em vez de serem direcionados para fins públicos, são destinados aos interesses privados.

### *Referências*

ANDERSON, P. O balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, R. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Editora Boitempo, 2020.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**. TV Boitempo, 2018. 1 vídeo (10 min). Disponível em: <https://youtu.be/6QO1OGhocYU>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BEHRING, E. R. Fundo público, exploração e expropriação do capitalismo em crise. *In*: BOSCHETTI, I. (org.). **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2017.

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

BEHRING, E. R. Trabalho e Seguridade Social: O Neoconservadorismo nas políticas sociais. *In*: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (org.) **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 152-174.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BORGES, M. E. S.; MATOS, M. C. As duas faces da mesma moeda: ultraneoliberalismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. (org.). **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. 1. ed. versão online. Uberlândia: Navegando, 2020. p. 71-87.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

BRANCO, R. C. A “questão social” na origem do capitalismo: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels. 2006. 181 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Decreto nº 22.132, de 25 de novembro de 1932. Institui Juntas de Conciliação e Julgamento e regulamenta as suas funções. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d22132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d22132.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

BRETTAS, T. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. *Rev. Temporalis*, Brasília, v. 17, n. 34, jul./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2017v17n34p53-76>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17702>. Acesso em: 15 set. 2023.

CANZIAN, F. Máquina federal tem enxugamento inédito de servidores. *Folha*, 18 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/07/maquina-federal-tem-enxugamento-inedito-de-servidores.shtml>. Acesso: 10 jan. 2023.

CARCANHOLO, M. O coronavírus e a crise econômica. *Programa Faixa Livre*. 2020. Disponível em: <http://www.programafaixalivre.com.br/noticias/o-coronavirus-e-crise-economica/>. Acesso em: 15 maio 2023.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. *Rev. Katálysis*, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 269-279, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e75361>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/TyMKscqwjWfwpbScmWpwCvc/?lang=pt#>. Acesso em: 6 abr. 2023.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou bem-estar? *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.045>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/wMXBqGcc6RRfyvLXFpC6hRm/#>. Acesso em: 15 set. 2023.

EXCLUSÃO digital prejudicou acesso de mais pobres ao auxílio emergencial. *Brasil de Fato*, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/02/exclusao-digital-prejudicou-acesso-de-mais-pobres-ao-auxilio-emergencial>. Acesso em: 4 abr. 2023.

FALEIROS, V. P. *A Política Social no Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 2006.

GRAMSCI, A. *Escritos Políticos (1916 – 1926)*. v. I. Lisboa: Editora Seara Nova, 1976.

GUEDES, A. Retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos. *Agência Senado*, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso: 15 jan. 2023.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

GUIMARÃES, K. C. **A desproteção social brasileira diante da pandemia da Covid-19: uma análise sobre o auxílio emergencial.** 2022. 144 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

GUIMARÃES, K. C.; PEREIRA, M. C. Neoliberalismo e fascismo: o paradigma perverso do bolsonarismo. **Revista Eletrônica Interações Sociais**, Rio Grande, v. 4, n. 1, p. 30-47, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/reis/article/view/11813>. Acesso em: 15 set. 2023.

GUIMARÃES, K. C.; PINHEIRO, S. O desgoverno Bolsonaro e o Novo Coronavírus: uma análise preliminar dessa combinação no Brasil. **Rev. Serviço Social em Perspectiva**, Montes Claros, v. 5, n. 1, p. 32-50, jan./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.46551/rssp.202102>. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/sesoperspectiva/article/view/3347>. Acesso em: 15 set. 2023.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p.

IAMAMOTO, M. V. **A questão social no capitalismo**. Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2. Nº 3 (jan./jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 40. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

INSEGURANÇA alimentar: “O número pode estar subestimado, porque é muito doloroso dizer que não tem o que comer”. **Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – Informe ENSP**, 7 jul. 2022. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/secoes/noticia/45092/53223#:~:text=Divulgado%20em%20junho%20deste%20ano,pouco%20mais%20de%20um%20ano>. Acesso em: 15 jan. 2023.

LAGO, R. Auxílio Social: “Caráter eleitoreiro sempre atrapalhou Bolsa-Família”, critica especialista. **UOL**, 31 out. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/carater-eleitoreiro-sempr-atrapalhou-bolsa-familia-critica-especialista/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **O Capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008. (Coleção Marx-Engels).

MASCARO, A. L. **Crise e Pandemia**. São Paulo: Editora Boitempo, 2020. (Coleção Crise Pandemia).

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Sílvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

MESQUITA, C. Uso eleitoral do Auxílio Brasil é tentativa de reverter derrota no 1º turno, dizem economistas. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, RJ, 5 out. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/10/05/uso-eleitoral-do-auxilio-brasil-e-tentativa-de-reverter-derrota-no-1-turno-dizem-economistas>. Acesso: 10 jan. 2023.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTANÓ, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NAS FAVELAS, 41% das famílias não conseguiram auxílio emergencial, diz pesquisa. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, RJ, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/29/nas-favelas-41-das-familias-nao-conseguiram-auxilio-emergencial-diz-pesquisa>. Acesso em: 2 abr. 2023.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. **Rev. Novos Rumos**, UNESP, São Paulo, v. 50, n. 1, 2013. DOI: <https://doi.org/10.36311/0102-5864.2013.v50n1.3436>. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/3436>. Acesso em: 15 set. 2023.

NUNES, E. Maioria dos salários perde poder de compra em 2022. **JN**, 28 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jn.pt/economia/maioria-dos-salarios-perde-poder-de-compra-em-2022-14443680.html>. Acesso: 8 jan. 2022.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PEQUENOS negócios geram 72% dos empregos com carteira assinada no país. **CNN Brasil**, 3 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/pequenos-negocios-geram-72-dos-empregos-com-carteira-assinada-no-pais/>. Acesso em: 5 ago. 2022.

POPULAÇÃO em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA**, 8 dez. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 2 abr. 2023.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/#>. Acesso em: 15 set. 2023.

---

*A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal*Silvia Silva Martins Pinheiro, Karoline Claudino Guimarães

---

SANTOS, J. S. **Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro**. 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, W. G. A Práxis Liberal e a Cidadania Regulada. *In*: SANTOS, W. G. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p. 63-114.

SILVA, M. M. O neoliberalismo no Brasil e os ataques a proteção social pública: da ofensiva dos anos 1990 à corrosão dos dias atuais. **Rev. Serviço Social em Perspectiva**, Montes Claros, v. 3, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/sesoperspectiva/article/view/256>. Acesso em: 15 set. 2023.

SILVEIRA, J. I. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho no Âmbito do Suas: Uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

TELLES, V. S. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

YAZBECK, M. C. Educação permanente e a política de assistência social: o papel da academia e os desafios para o serviço social. *In*: CRUS, J. F.; ALBUQUERQUE, S. A. (org.). **Gestão do trabalho e Educação Permanente no SUAS em Pauta**. 1. ed. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, SNAS, 1999. p. 129-142.

---

**COMO CITAR (ABNT):** PINHEIRO, S. S. M.; GUIMARÃES, K. C. A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 25 n. 2, e25220572, 2023. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v25n22023.20572>. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/20572>.

**COMO CITAR (APA):** Pinheiro, S. S. M., & Guimarães, K. C. (2023). A política social no Brasil: notas sobre sua configuração sob a égide neoliberal. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 25(2), e25220572. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v25n22023.20572>.