



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAIBA UEPB
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS CCSA
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

SOLANGE SENA DE ALMEIDA

**ANÁLISE DOS CONCEITOS SOCIAIS-LIBERAIS DE
JUSTIÇA SOCIAL, EQUIDADE, VULNERABILIDADE SOCIAL E
RISCO SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ASSISTÊNCIA
SOCIAL BRASILEIRA.**

CAMPINA GRANDE – PB
2017

SOLANGE SENA DE ALMEIDA

**ANÁLISE DOS CONCEITOS SOCIAIS-LIBERAIS DE JUSTIÇA
SOCIAL, EQUIDADE, VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO
SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL
BRASILEIRA.**

Trabalho de Conclusão de curso
apresentado ao curso de graduação em
Serviço Social da Universidade Estadual
da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em
Serviço social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Sheyla Suely De
Souza Silva

**Campina Grande
2017**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A447a Almeida, Solange Sena de
Análise dos conceitos sociais-liberais de justiça social, equidade, vulnerabilidade social e risco social e suas Implicações para a assistência social brasileira [manuscrito] / Solange Sena de Almeida. - 2017.
33 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2017.

"Orientação: Profa. Dra. Sheyla Suely De Souza Silva, Departamento de Serviço Social".

1. Assistência social. 2. Social-liberalismo. 3. Justiça Social. 4. Equidade. 5. Política social. 6. Vulnerabilidade social.

I. Título.

21. ed. CDD 361.61

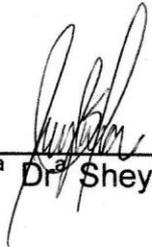
SOLANGE SENA DE ALMEIDA

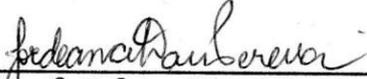
**ANÁLISE DOS CONCEITOS SOCIAIS-LIBERAIS DE JUSTIÇA
SOCIAL, EQUIDADE, VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIAL
E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL
BRASILEIRA**

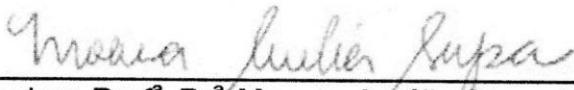
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Serviço social.

Campina Grande, 08 de agosto de 2017

BANCA EXAMINADORA:


Orientadora Prof^a Dr^a Sheyla Suely de Souza Silva


1^a Examinadora Prof^a Dr^a Jordeana Davi Pereira


2^a Examinadora Prof^a Dr^a Moema Amélia Serpa Lopes de Souza

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SOCIAL- LIBERALISMO	7
2.1 Discussão e análise dos conceitos sociais-liberalistas de Justiça Social e Equidade em John Rawls	12
2.2 Discussão e análise dos conceitos sociais-liberalistas de Risco Social e de Vulnerabilidade Social	16
3. MAPEAMENTO E ANÁLISE DA PRESENÇA DOS CONCEITOS SOCIAIS-LIBERAIS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/2004	23
4 CONSIDERAÇÕES GERAIS	29
REFERÊNCIAS	32

RESUMO

Este artigo é resultado de nossas contribuições num projeto de pesquisa de iniciação científica, realizado através do Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS) e discute os conceitos sociais-liberalistas de Justiça Social, Equidade, Risco social e Vulnerabilidade Social, por meio de autores clássicos que os definem e, a partir daí, analisa a inserção dos mesmos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), apreendendo as influências desses conceitos para os rumos da Política de Assistência social no Brasil. Para tal feito, foi realizada uma pesquisa bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos e uma pesquisa documental da PNAS/2004, através das quais observamos a presença clara desses conceitos, compondo os objetivos e as ações da Política. Nossos principais resultados demonstraram que, no que se refere à delimitação do público alvo e às ações de Assistência Social, a PNAS/2004 prioriza o combate às situações consideradas de risco social e de vulnerabilidade social em que se encontram os indivíduos, utilizando a justificativa de incluir a todos os indivíduos “extremamente” pobres, por meio da recorrência aos conceitos de equidade e de justiça social. Nossa análise evidencia que a recorrência a esses conceitos compõe uma estratégia social-liberal de focalizar as ações da Assistência Social na extrema pobreza, concedendo benefícios sociais de renda mínima dissociados das demais políticas que integram a seguridade social em sua universalidade e das discussões que envolvem a distribuição igualitária de renda.

PALAVRAS- CHAVE: Assistência Social. Social-liberalismo. Justiça Social. Equidade. Risco Social. Vulnerabilidade Social.

1 INTRODUÇÃO

Nosso objeto de estudo surgiu a partir de um projeto de pesquisa de iniciação científica¹ desenvolvido no Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS) e das discussões realizadas sobre as configurações atuais das políticas sociais e, mais especificamente, sobre a Política de Assistência Social, na conjuntura político-econômica e social do capitalismo contemporâneo.

Dentro do contexto analisado, percebe-se que, em momentos de crise, a resposta do capital se revela na regressão de direitos sociais conquistados pelos trabalhadores; assim, a partir da crise estrutural que iniciou-se na década de 1970, opera-se o declínio do pacto social democrata e o neoliberalismo emerge como uma

¹ Cabe destacar que nosso projeto PIBIC foi atrelado a um Projeto de Pesquisa mais geral, aprovado e financiado pelo CNPq, no Edital Universal/2012, realizado nos anos 2013 a 2015, sob a coordenação da Professora Dra. Sheyla Suely de Souza Silva. Nossa participação se deu durante a cota 2014/2015, através do subprojeto “INFLEXÕES DO PENSAMENTO SOCIAL-LIBERALISTA SOBRE O MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: fundamentos teóricos e sócio-históricos dos conceitos de justiça social e de vulnerabilidade social.

proposição ideo-política para retomar as taxas de lucro do capital, operando uma regressão dos direitos sociais experimentados na conciliação entre capital e trabalho, a qual foi expressa no Estado de bem estar social.

No momento em que os objetivos propostos pelo capital não se efetivaram, o sistema criou uma nova forma de alcance de suas metas de desenvolvimento, a partir de então, surge o social-liberalismo, caracterizado como uma ideologia que prega um discurso humanitário de amenizar as expressões da questão social, por meio de conceitos como justiça social e equidade, mas que também funciona como mecanismo funcional à ordem capitalista, para manutenção da acumulação. Observamos que tal ideologia e discurso permeiam as principais diretrizes das políticas sociais dos países periféricos.

Diante do exposto, este artigo identifica e analisa a influência da ideologia social-liberal na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), por meio da assimilação dos conceitos sociais-liberais de Justiça Social, Equidade, Vulnerabilidade Social e Risco Social, tentando perceber como os mesmos exercem sua influência na própria Política e demonstrar quais os limites que os conceitos impõem para a conquista de uma Política alicerçada no tripé da seguridade social, integrando-se a um sistema de proteção social universal. Para alcance de tal objetivo, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, através das quais se observou a presença dos conceitos sociais-liberais e de sua ideologia no marco legal da Assistência Social brasileira, como base para definir e executar suas ações.

O artigo estrutura-se a partir de uma primeira discussão sobre o neoliberalismo e o social-liberalismo; sobre os teóricos sociais-liberais John Rawls, Ulrich Beck, e Robert Castel e seus referidos conceitos de Justiça Social e Equidade e de Risco Social e Vulnerabilidade Social, e, a partir de então, fazemos um mapeamento e análise crítica da presença desses conceitos na PNAS/2004. Por fim, apresentamos algumas considerações gerais acerca do trabalho e seus principais resultados.

A relevância do estudo do objeto proposto se verifica na necessidade de desvendamento da ideologia incorporada pelas políticas sociais no Brasil, visto que a forma de efetivação das políticas influencia diretamente na vida dos usuários e na garantia dos direitos alcançados pela Constituição Federal e, conseqüentemente, influencia, também, na inserção e atuação do Assistente Social e outros profissionais afins no campo de trabalho das políticas sociais.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SOCIAL- LIBERALISMO

Com base nas leituras de autores marxistas, pode-se perceber a dinâmica do capitalismo ao longo da história, os mecanismos de manutenção da ordem perante os entraves colocados pelas crises e pelos conflitos entre as classes e que todas as formas de reestruturação do capital visam à continuidade de sua expansão e ao acúmulo de lucros e, para que o sistema, com todas as suas engrenagens, possa funcionar perfeitamente, é preciso eliminar os entraves que impedem a sua livre circulação.

Sendo o Trabalho o principal mecanismo de sustentação do Capital, é ele que sofre as perdas decorrentes das consequências trazidas pelas crises capitalistas e, simultaneamente, os impactos da busca pela retomada de lucro, influenciando diretamente nas mudanças impostas àqueles que vivem do trabalho.

Por meio da busca incessante pela manutenção de sua lógica expansionista, o capital opera formas de reestruturação no nível da produção, mas também por meio da ideologia, que tem como objetivo a alienação do trabalhador e a exploração da força de trabalho, com vistas à expansão lucrativa.

Com a incidência da crise capitalista da década de 1970, que põe fim ao que ficou chamado de “30 anos gloriosos”, período de ganhos para os trabalhadores com o aumento dos investimentos em políticas sociais, o capital logo em seguida se rearranja para retomar a sua ascensão econômica e impedir manifestações políticas que se contraponham à sua ordem.

Para a superação da referida crise econômica, o capital se reestrutura através da ofensiva neoliberal. Segundo Castelo (2013, p.217), “o neoliberalismo surge como uma ideologia concebida por intelectuais tradicionais ligados às classes dominantes”. Este prelúdio de desenvolvimento do neoliberalismo foi marcado pelo combate ao socialismo e ao ideal social democrata difundido no período keynesiano, além da defesa da livre concorrência do mercado, que deveria prevalecer em relação às ações estatais.

O neoliberalismo apresenta os seguintes principais pressupostos político-econômicos: liberdade do mercado; privatização das empresas estatais; mínimo investimento em políticas sociais, além da defesa da propriedade privada e aumento dos lucros; o referido regime ganhou materialidade quando foi efetivado pelos planos

governamentais na Europa e passou a ser uma forma de governar e guiar as ações econômicas, políticas e sociais dos países que implantaram o receituário neoliberal.

Como política governamental, o neoliberalismo teve início com a eleição de Margaret Thatcher como primeira ministra britânica, em 1979, representando o partido conservador; o seu governo implantou, literalmente, as medidas preconizadas pela ideologia neoliberal, dentre elas, deu-se início à privatização de empresas estatais, ao aumento da taxa de juros, ao aumento dos níveis de desemprego, à repressão dos sindicatos e à diminuição dos gastos sociais, tais medidas fizeram com que a Ministra ficasse conhecida como “dama de ferro” (CASTELO, 2013).

Nos Estados Unidos da América (EUA), o governo de Ronald Reagan (1981 a 1989) ampliou o plano governamental de aplicação das medidas neoliberais na política econômica. Dentre as medidas aplicadas pelo governo Reagan, destacam-se o aumento de impostos para os mais pobres e a redução dos impostos da burguesia (MARIANE, 2007); bem como altos gastos na indústria bélica.

O neoliberalismo em sua fase ortodoxa defende a liberdade do mercado em face do Estado, o qual serviria apenas para garantir a propriedade privada e a livre concorrência, sendo que a intervenção do Estado na questão social seria a mínima possível, pois, sua função seria apenas reguladora e não provedora.

Em relação à implantação do receituário neoliberal no Brasil, se faz necessário recorrer aos principais acontecimentos históricos que antecederam a sua implantação.

A Ditadura Civil-Militar, ocorrida entre 1964 e 1985, fez parte de um período obscuro da história brasileira, este período foi marcado por intensa repressão à liberdade de expressão e aos movimentos sociais e sindicais, além dos casos de tortura e repressão a qualquer tipo de manifestação contrária à ordem. O regime militar teve seu enfraquecimento na década de 1980, devido a vários fatores internos e externos, como, por exemplo, a crise da dívida pública e, também, a luta e organização dos movimentos sociais, visando a democratização do Estado e melhorias no cenário político, econômico e social do país.

A intensa mobilização social pela queda do regime militar e a luta pela garantia de direitos sociais, levou ao chamado Processo Constituinte do Brasil, que tinha o objetivo de construir a Carta Magna Brasileira. Este momento representou grandes

conquistas para a população, que pôde, por meio de participação em assembleias públicas e demais espaços de debate, participar, através de suas reivindicações, da formulação das leis que fariam parte da Constituição da República Brasileira, de 1988 (NASCIMENTO, 2013).

A promulgação da Constituição envolveu conquistas que se referem à ampliação dos direitos trabalhistas, com a diminuição da jornada de trabalho, direito à greve; direitos sociais como a Assistência Social, a Saúde Pública universal e a Previdência, que se constituíram como o tripé da Seguridade Social.

Esse período de intensa mobilização pela conquista de direitos sociais, que marcou a década de 1980 com a promulgação da Constituição Federal, foi atropelado na década posterior. O Brasil, tendo em vista a adequação ao cenário internacional, teve que responder à dinâmica do capitalismo mundial e se adequar aos mecanismos preconizados pelo mesmo, fazendo com que o país não usufrísse da experiência de um “Estado de bem estar social”, finalmente previsto na Constituição Federal de 1988.

O neoliberalismo se instalou no Brasil nos governos de Fernando Collor de Melo (Collor) e, mais acirradamente, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que foi marcado pelo aumento dos juros e privatizações de empresas estatais, além de por em prática o que Behring chama de “Contrarreforma do Estado”², em especial, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), o qual defendia:

a proposição da *reforma gerencial* voltada para o controle dos resultados e baseada na descentralização, visando qualidade e produtividade no serviço público. O plano é base para um conjunto de reformas constitucionais, e o presidente convoca todos para o desafio de implementar a reforma, criando um “novo modelo de justiça social” (BEHRING 2003).

O referido Plano defendeu a necessidade de reformulação das ações estatais para superação da crise fiscal dos anos 1980, afirmando ser uma crise fiscal do Estado que deveria, na visão dos formuladores do Plano, ser um Estado gerencial e não burocrático ou patrimonialista, suas ações deveriam ser descentralizadas pelo controle do mercado e o chamado setor de atividades não exclusivas do Estado, que

² Behring (2003) denuncia o caráter conservador e regressista dos movimentos do Estado e da burguesia brasileira, os quais se opõem às reformas democráticas propostas na década de 1980 e, por isto, os classifica como movimentos de “contrarreforma”.

abrangeria os serviços de saúde e educação, dentre outros, o que se configurava como estratégia de privatização das ações estatais. (BEHRING, 2003).

Em nível internacional, assim como no Brasil, as medidas impostas no Consenso de Washington³ não obtiveram o resultado esperado no que se refere ao crescimento econômico dos países Latino Americanos, as medidas implantadas resultaram no aumento da dívida externa desses países, gerando uma desestabilização econômica, com o aumento da taxa de câmbio, que, por sua vez, contribuiu para o aumento da pobreza e do descontentamento popular.

De modo mais abrangente, o neoliberalismo, segundo Anderson (1995), obteve alguns êxitos para o capital no que se refere à diminuição da inflação dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que contribuiu para o aumento da taxa de lucro, resultados estes conseguidos a custo de medidas prejudiciais ao trabalho, que envolveram o enfraquecimento do movimento sindical e a diminuição dos movimentos grevistas, que também influenciaram na contenção salarial e no aumento do desemprego e da desigualdade, no que se refere à tributação dos salários.

Com o insucesso das medidas neoliberais na conquista do equilíbrio fiscal dos países latino-americanos, os formuladores do Consenso de Washington propõem um novo reordenamento das ações e acrescentam que se devem reconhecer as disparidades que envolvem a distribuição de renda entre os países, propondo, então, que o Estado atuaria em parceria com o mercado, apoiando a regulação econômica e formulando políticas sociais, mas apenas para amenizar minimamente as expressões mais severas da “Questão Social”; completando, Castelo (2013) observa que:

O objetivo da burguesia em retomar o debate sobre as expressões da ‘Questão Social’ na atual fase do capitalismo consiste na reconstrução do nível de consenso usufruído pela ideologia neoliberal nos anos 1980, quando esta se tornou mundialmente hegemônica (p. 249).

Diante de tais acontecimentos, a doutrina neoliberal se desdobra dando espaço para a ideologia social-liberal, que se coloca como uma forma do capital “acalmar os ânimos” das manifestações populares descontentes, especialmente, com o aumento

³O consenso de Washington foi um acordo entre os economistas dos organismos multilaterais, em 1989, realizado na cidade de Washington com o objetivo de propor medidas de crescimento econômico para os países Latino Americanos, por meio da implantação do neoliberalismo.

da pobreza, ou seja, essa nova vertente não rompe com o regime neoliberal; apenas se reformula no discurso e na criação de medidas emergenciais que visam à contenção das expressões mais agudas da questão social. Castelo (2013) conceitua o social-liberalismo como:

Uma nova estratégia política para garantir o consenso e a legitimidade do modo de produção capitalista, privilegiando os mecanismos de hegemonia sem, contudo, abrir mão do uso dos aparelhos coercitivos de dominação, [...] Portanto, deve ser visto, não como uma conscientização humanista e social da burguesia, mas sim como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na “questão social”, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social (CASTELO apud ALMEIDA, 2008a, p. 05).

O social-liberalismo se apresenta com uma maior intervenção do Estado na criação de políticas sociais emergenciais, fragmentadas e focalizadas, com o intuito de combate à pobreza extrema, servindo também como mecanismo de conciliação das classes sociais, deste modo, a problemática central do social-liberalismo é:

preservar a primazia da lógica do mercado como mecanismo de alocação dos recursos e conjugá-la com um nível de regulação estatal, evitando a agudização de certas expressões da “questão social” e as revoltas populares [...] (CASTELO 2013, p. 258).

Diante do exposto, percebe-se que o Social-Liberalismo se constitui como mais uma espécie de “válvula de escape” para as crises capitalistas, através da qual o aparente aumento da intervenção do Estado na questão social se dá, apenas, através de medidas mínimas de combate à pobreza extrema, por meio dos programas assistenciais e do uso de conceitos sociais-liberais como Justiça Social, Equidade, Risco Social e Vulnerabilidade Social (ALMEIDA, 2014).

O estudo dos conceitos sociais-liberais supracitados contribuiu para conhecer as bases que fundamentam o social-liberalismo, fornecendo suporte para o estudo e identificação de tais conceitos na PNAS/2004 e, a partir daí, perceber como tais conceitos permeiam e exercem sua influência na formulação e concretização da Política de Assistência Social no Brasil.

Dando continuidade e aprofundamento às discussões travadas no GEAPS, este artigo sistematiza um mapeamento da presença dos conceitos sociais-liberais

de justiça social, equidade, vulnerabilidade social e risco social no documento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), tentando identificar suas influências na referida Política e discutir como a Assistência social tem sido executada no Brasil à luz de tais conceitos. Para tanto, vejamos a seguir como os autores propõem tais conceitos.

2.1 Discussão e análise dos conceitos sociais-liberalistas de Justiça Social e Equidade em John Rawls

Os conceitos de Justiça Social e Equidade são desenvolvidos pelo filósofo americano John Rawls⁴, em sua obra “Uma Teoria da Justiça”⁵, na qual traz sua concepção abstrata de justiça, baseada em um contrato social.

Em sua revisão da obra “uma teoria da justiça”⁴ do filósofo americano John Rawls, Vita⁶ (2007) destaca alguns pontos principais, dentre os quais, demonstra ser uma obra de cunho político-filosófico, de base liberal-igualitária, que busca formular uma concepção de justiça em uma situação abstrata (posição original), para ser aplicada nas instituições sociais em um regime de contrato social, em que os indivíduos seriam responsáveis por formularem os princípios de justiça, buscando o melhor acordo que privilegie o bem comum.

A posição original - ou seja, o ponto de partida para a formulação da teoria da justiça - é considerada uma situação hipotética de escolha dos princípios, esse momento é marcado pela presença do “véu de ignorância”, este véu, por sua vez, possibilitaria que os indivíduos - na hora do acordo - fossem vistos de uma maneira “igualitária”, ou seja, todas as contingências sociais, diferenças sociais e políticas seriam veladas pelo “véu de ignorância” e, sendo assim, as influências de posições privilegiadas ou menos favorecidas de outros indivíduos não interfeririam na escolha dos princípios nem na distribuição dos encargos, garantindo, assim, a equidade dos princípios de justiça, que seriam aceitos por todos (Rawls 2008).

⁴ Rawls foi professor de filosofia política da Universidade de Harvard, onde recebeu as influências de Immanuel Kant, Abraham Lincoln, David Hume e H.L.A. Hart. O autor faleceu no ano de 2002.

⁵ Obra político-filosófica publicada pela primeira vez em 1971, pela editora Belknap, nos Estados Unidos; sendo a primeira edição brasileira em 2000.

⁶ Álvaro de Vita responsável pela tradução e revisão técnica da edição brasileira da obra “uma teoria da justiça”

O momento do acordo original de escolha dos princípios de justiça deve garantir que os princípios escolhidos sejam equitativos, é necessário que ninguém seja favorecido ou desfavorecido no resultado final da escolha dos princípios. Neste momento busca-se o equilíbrio reflexivo, que é, segundo Rawls, o momento em que a ideia de justiça dos indivíduos está de acordo com os princípios de justiça.

Rawls (2008) acredita que os princípios de justiça que visam ao bem comum devem ser escolhidos sob um pluralismo moral, ou seja, devem ser apresentadas aos indivíduos morais aptos a conceber seu próprio senso de justiça, várias opções de princípios que objetivam o bem comum; a partir daí, Rawls tenta demonstrar quais seriam as razões adotadas para a escolha de princípios de justiça em uma sociedade democrática, os quais seriam escolhidos e adotados objetivando a regulação social, em detrimento de outros princípios, que seriam descartados.

O objetivo do filósofo em “uma teoria da justiça” é extrair uma concepção de justiça se utilizando da noção de “igualdade fundamental”, que seria uma das premissas básicas para se chegar a um ideal de justiça social, tal noção de igualdade defende que os indivíduos deveriam ter a oportunidade de exercer cargos públicos e melhorar a sua posição social e, deste modo, o autor considera que assim seria possível amenizar injustiças naturais causadas pela falta de oportunidade ou dificuldade financeira. A justiça como equidade de Rawls possui dois princípios que são compostos de três partes, a destacar:

- 1) Liberdade de direitos fundamentais, entre os quais (liberdade de pensamento, de consciência, expressão e associação);
- 2) Igualdade equitativa de oportunidade;
- 3) Princípio ou concepção da diferença.

A liberdade dos direitos fundamentais se refere na teoria rawlsiana, a um tipo de liberdade formal, sendo a mesma de caráter liberal igualitário. Tal liberdade serve para buscar melhor colocação econômica no mercado. O segundo componente, a igualdade equitativa de oportunidade, se relaciona à democratização de uma melhor educação, que permita superar os entraves das desigualdades econômicas, possibilitando o acesso a uma melhor posição social.

O princípio da diferença é desenvolvido mais enfaticamente pelo autor, pois, este faz parte do que o autor traz como um tipo de exceção a questões relacionadas à justiça e às desigualdades permissíveis, tal princípio delimita as condições de

algum tipo de desigualdade existente nas posições sociais, a qual deve ser compensada pela melhoria das condições de vida de um indivíduo desafortunado. Rawls define o princípio da diferença:

“[...] O princípio de diferença é, então, uma concepção fortemente igualitária no sentido de que, se não houver uma distribuição que melhore a situação de ambas as pessoas [indivíduo em melhor situação e aquele considerado como menos afortunado]... deve-se preferir a distribuição igualitária [...]” (RAWLS, 2008 p.91).

Os referidos componentes dos princípios de justiça são ideais liberais que não objetivam uma redistribuição da renda e riqueza e sim buscam uma amenização das diferenças sociais e econômicas; deste modo, o objetivo da justiça não se caracteriza pelo ensejo à liberdade socioeconômica e sim, uma liberdade de caráter liberal, buscando aumentar, minimamente, os bens dos mais desfavorecidos, sem interferir nas desigualdades estruturais.

O objetivo da justiça é, segundo Rawls, a estrutura básica da sociedade e o modo como suas principais instituições distribuem os direitos e deveres decorrentes do sistema de cooperação social, deste modo, as instituições da estrutura básica são consideradas como mais importantes, segundo Rawls (2008, p.8):

[...] proteção jurídica da liberdade de pensamento e da liberdade de consciência, mercados competitivos, propriedade privada dos meios de produção e a família monogâmica... essas instituições definem os direitos e os deveres das pessoas e repercutem em seus projetos de vida, no que podem vir a ser e no grau de bem-estar a que podem almejar.

A estrutura básica, em relação aos princípios escolhidos na posição original teria, de acordo com o projeto de justiça rawlsiano, a responsabilidade de reger a cooperação social e garantir uma distribuição justa dos benefícios e encargos entre os indivíduos. Rawls, em um segundo momento, discorre sobre os dois princípios escolhidos que seriam aplicados na estrutura básica da sociedade e seriam responsáveis por reger a distribuição dos bens e encargos da cooperação social; quais sejam:

[...] primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas [...] segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculados a cargos e posições acessíveis a todos (p.73).

O primeiro princípio se refere às liberdades fundamentais descritas por ele como: “[...] a liberdade política (o direito ao voto e a exercer cargo público) e a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; liberdade individual [...]” (p.74), o segundo princípio se refere à distribuição de renda, sendo que, o objetivo não é uma igualdade estrita de renda, porém, esta deve ser vantajosa a todos, assim como os cargos de autoridade devem estar acessíveis a todos.

Na interpretação do segundo princípio, Rawls argumenta que: “[...] O sistema de liberdade natural afirma, então, que a estrutura básica que satisfaça ao princípio de eficiência e na qual os cargos estejam abertos aos que estão capacitados e dispostos a lutar por eles levará à distribuição justa” (Rawls 2008, p.80). Ao analisar a obra “uma teoria da justiça”, Mustafá (2001, p.1) considera que:

[...] a teoria da justiça como equidade, elaborada por John Rawls, surge num contexto liberal, como proposta ético-política, que põe em discussão a questão da desigualdade social, sem considerar as bases de fundamentação do modo de produção capitalista.

Para a autora, a formulação da escolha dos princípios na posição original - que, por sua vez, se constitui em caráter neocontratualista - se coloca em uma esfera fictícia de contrato social, considerando uma situação hipotética que se desloca da realidade material, pois, ao desconsiderar a ideia de Estado capitalista e das classes sociais, Rawls não menciona que tal posição é marcada pelos interesses de classes que se inscrevem na contradição entre capital e trabalho. Na visão do autor, as desigualdades seriam resolvidas segundo o princípio da diferença, no qual as vantagens de uns não poderiam resultar em desvantagens para os outros, ou seja, todos deveriam sair ganhando no sistema de distribuição dos bens e encargos e isto se constituiria, para Rawls, em um sistema de justiça como equidade (MUSTAFÁ 2002).

Percebemos que a concepção de diferença difundida por Rawls se apresenta de forma abstrata e subjetiva, pois, se por um lado não há uma distribuição igualitária, por outro, também não há uma compensação suficiente, que impeça as desvantagens, visto que, no sistema capitalista, para se autorreproduzir, o Capital necessita explorar a força de trabalho não paga, a chamada “mais-valia”. Assim,

Rawls se distancia de uma visão realista e fundamenta sua teoria sobre a base de uma concepção abstrata de homem desvinculado da vida concreta, do concreto sócio-político cultural e econômico das suas relações de classe e dos vínculos comunitários e familiares (MUSTAFÁ, 2002, p. 88).

O objetivo de Rawls em construir uma teoria da justiça não é a eliminação das desigualdades e a construção de uma sociedade igualitária, pois, segundo o mesmo, as desigualdades econômicas, sociais e culturais são fatos naturais da distribuição, o autor busca demonstrar a forma como as instituições podem tratar esses tipos de desigualdade. Para Rawls, reforçar ou ampliar as desigualdades naturais é que se constituiria como algo injusto (MUSTAFÁ, 2002).

Sendo a teoria da justiça rawlsiana uma teoria liberal igualitária, como afirma Mustafá (2002), a mesma mantém os pressupostos de sustentação das bases do capitalismo, reforçando os ideais de liberdade do mercado, na busca individual por colocação no mercado de trabalho e reafirmando a existência de desigualdades supostamente naturais, as quais, por sua vez, poderiam ser superadas, segundo o pensamento liberal, pelo talento, inteligência ou distribuição de oportunidades sociais.

Após análise da teoria da justiça rawlsiana, sobre sua concepção de Justiça como equidade, conceitos que permeiam, direta e indiretamente, as prerrogativas da PNAS/2004, segue a apresentação dos próximos conceitos de Risco Social e de Vulnerabilidade Social que estão presentes na PNAS/2004 de forma mais explícita, impondo condicionalidades à forma de concretização da Assistência Social brasileira, baseada nos ideais sociais-liberais.

2.2 Discussão e análise dos conceitos sociais-liberalistas de Risco Social e de Vulnerabilidade Social

A teoria da sociedade de risco, desenvolvida por Ulrich Beck⁷, apresenta suas contribuições no campo da sociologia para pensarmos alguns dos efeitos da sociedade industrial, ilustrada pela produção e distribuição de riscos para a sociedade de forma global, porém, sua teoria se inscreve no pensamento social-

⁷ Nascido em 1944, Ulrich Beck foi um sociólogo alemão, autor da obra "Sociedade de Risco", publicada em Alemão, em 1986, e traduzida para o inglês em 1992. A publicação brasileira é de 2010. Ele lecionou na Universidade de Munique, centrando seus estudos nas temáticas da globalização, desigualdades sociais e modernização. Beck faleceu em 2015.

liberal, discutindo apenas um dos grandes efeitos que são produzidos pela ordem social capitalista. O sociólogo não se refere de forma direta ao capitalismo como co-produtor dos riscos sociais, este coloca que o risco se apresenta como uma consequência [apenas] do desenvolvimento industrial e da modernização.

O Sociólogo alemão Ulrich Beck, autor da obra “Sociedade de Risco”, já no prefácio destaca o desenrolar de seu pensamento que vai ser desenvolvido durante o seu livro, defendendo que ocorreu uma transição da sociedade industrial clássica para uma “sociedade industrial de risco”, a qual seria uma resposta do próprio desenvolvimento da modernização.

Beck defende uma proposta de pensar a sociedade industrial de forma reflexiva, fazendo um comparativo da produção de riqueza com a produção e distribuição de riscos, sendo que, diferente da fase industrial clássica, Beck defende que a sociedade de risco se distribui de forma global, afetando a todos em escala civilizacional (BECK, 2010).

O autor defende que o paradigma da sociedade industrial ou de classe é sobreposto pelo paradigma da sociedade de risco, seu objetivo é identificar como os potenciais de ameaças de risco produzidos podem ser evitados ou minimizados, sendo este o caminho defendido pelo autor para uma “modernização reflexiva”.

A preocupação assinalada por Beck (2010) é que os riscos da modernidade ultrapassam seus anteriores, como o risco da pobreza e da saúde antes já existentes. O autor defende que as ameaças contemporâneas (desde o século XX) transcendem o âmbito fabril onde são produzidas, outro fator destacado são as ameaças que possuem potencial destrutivo e, no entanto, escapam à percepção humana, uns dos exemplos são os riscos das toxinas nos alimentos e o risco nuclear.

O sociólogo discorre sobre a situação que envolve as discussões sobre os riscos guiadas pelas ciências naturais, que, por seu caráter quantitativo, pode encobrir questões de natureza humana, social e cultural. Os números de concentração de toxinas nos alimentos, por exemplo, são tratados de forma quantitativa, não demonstrando os efeitos reais sobre a população, incorrendo em um processo de naturalização das ameaças.

Uma das características que Beck destaca sobre os riscos é que, os mesmos têm a ver com sua previsibilidade acerca de ações futuras, mas no presente já se anunciam; e completa afirmando que:

Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se, sobretudo um componente futuro. Este baseia-se em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis[...] Riscos tem, portanto fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje (Beck 2010, p. 36).

Sobre a propagação dos riscos, o sociólogo afirma que o efeito bumerangue é um fenômeno que atinge o ser humano de diversas formas, não só de forma direta com a ameaça à vida, ao ar que se respira e ao alimento que se come, mas atinge a todos os seres de diferentes interesses e de distintas classes sociais; assim, completa Beck:

O desmatamento causa não apenas o desaparecimento de espécies inteiras de pássaros, mas também reduz o valor econômico da propriedade da floresta e da terra. Onde quer que uma usina nuclear ou termo elétrica seja construída ou planejada, caem os preços dos terrenos (Beck 2010, p.45).

Para enfatizar seu pensamento acerca da equalização da distribuição dos riscos, Beck argumenta:

[...] tudo o que ameaça a vida neste planeta, estará ameaçando também os interesses de propriedade e de comercialização daqueles que vivem da mercantilização da vida e dos víveres. Surge, dessa maneira, uma genuína *contradição*, que sistematicamente se aprofunda, entre os interesses de lucro e propriedade que impulsionam o processo de industrialização e suas diversas consequências ameaçadoras que comprometem e desapropriam inclusive os lucros e a propriedade [...] (Beck 2010 p. 46).

Na discussão que Beck faz acerca do espraiamento dos riscos sociais por todas as classes sociais, o autor não menciona que esta representa uma contradição do próprio sistema capitalista que, ao mesmo tempo em que acumula riqueza acumula também a globalização da devastação de todos os setores da vida, entre os quais envolve o setor econômico, político, social e ambiental; ou seja:

A globalização do capital globaliza também a questão social, atingindo não apenas os países pobres que lideram o *ranking* mundial das desigualdades, mas espraiando-se aos recantos mais sagrados do capitalismo mundial, sob formas particulares e distintas segundo características nacionais (IAMAMOTO 2001)

Encontramos em Netto (2010), apoiado nas ideias de Mészáros, uma abordagem acerca dos riscos iminentes da sociedade contemporânea numa perspectiva interpretativa bastante divergente de Beck, compreendendo a modernidade e sua produção destrutiva como uma etapa do tardo capitalismo, decorrente de sua crise estrutural, que tem no momento atual esgotada sua capacidade civilizatória de concessão para a classe trabalhadora (Mészáros apud Netto 2010). Para Netto (2012, p. 22), a ordem da vez tem sido a barbarização social, que inclui os seguintes efeitos: “financeirização especulativa e parasitária do tardo capitalismo e sua economia do desperdício e da obsolescência programada, passando pelas tentativas de centralização monopolista da biodiversidade e pelos crimes ambientais”.

A nosso ver, os riscos sociais não são efeitos da modernização e sim do desenvolvimento do capitalismo enquanto um sistema de produção globalizado que esgotou sua capacidade civilizatória e, assim, dissemina, exclusivamente, a barbárie social. Neste sentido, concordamos com Netto (2010), quando afirma que:

A barbárie capitalista é omnilateral e polifacética – e é ubíqua: contém-se no arsenal termo-nuclear que pode aniquilar repentinamente todas as formas de vida sobre o planeta tanto quanto na lenta e cotidiana contaminação/destruição dos recursos hídricos, que pode igualmente inviabilizar a vida sobre a terra (p. 31).

Outro ponto a destacar é que, em relação às classes sociais, a existência de riscos não suprime a existência das mesmas, pois, enquanto existir o sistema capitalista, terão que existir os detentores de meios de produção e os detentores da força de trabalho, pois está se constitui como a essência de existência do capitalismo.

A proposição de um “efeito bumerangue” é, na verdade, uma forma de desviar a atenção de quem são os causadores das expressões da questão social, a qual sequer é mencionada pelo autor, que resume todas as suas expressões apenas ao risco social, o qual, segundo Beck (2010), tem seus efeitos disseminados por e para todos e, deste modo, se torna superior à questão da distribuição de riqueza. Beck não menciona que tanto a distribuição dos riscos quanto a de riqueza são geradas pela expansão do capitalismo, através da globalização do mercado e da mercadoria; sendo esta última, por sua vez, produzida pela força de trabalho explorada.

Outro autor utilizado para identificação e análise dos conceitos sociais- liberais e o sociólogo Francês Robert Castel⁸, o qual apresenta uma discussão sobre a Questão social baseada no declínio da sociedade salarial, causado pelo desemprego, que, segundo o autor, tem se acentuado a partir da derrocada dos trinta anos gloriosos e da perda da capacidade do Estado de oferecer um sistema de proteção social adequado aos novos membros, os quais passam a fazer parte da zona da “vulnerabilidade social”, sendo esta a zona da instabilidade do emprego formal.

A discussão sobre a vulnerabilidade social do autor Robert Castel não possui caráter de centralidade em sua obra, pois ganha espaço de destaque em sua discussão a nova realidade do trabalho, no cenário de desenvolvimento industrial e tecnológico, o qual é afetado após a crise capitalista dos anos 1970. No cenário atual – mesmo cenário em que Beck difunde sua teoria – há o predomínio do desemprego e a inadequação do sistema de proteção social que, por sua vez, não consegue abarcar toda a dimensão das expressões da questão social.

Castel estuda a “Questão Social” a partir da condição salarial e defende que, “[...] a característica mais perturbadora da situação atual é, sem dúvida, o reaparecimento de um perfil de ‘trabalhadores sem trabalho’, os quais, literalmente, ocupam na sociedade um lugar de supranumerários, de ‘inúteis para o mundo’” (CASTEL, 1998, p. 496).

Castel demonstra que as novas características da relação de trabalho estão dentro das chamadas ‘zonas de coesão’ ou integração, caracterizadas pela incerteza e pouca estabilidade e, assim, considera que: “[...] A vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade” (CASTEL, 1998, p.24).

A problemática do emprego apresentada por Castel é ilustrada pela precarização da relação de trabalho, que se torna cada vez mais flexível, sendo diminuído o número de contratos por tempo indeterminado e aumentado o de trabalhos temporários e por tempo determinado.

⁸ Nascido em 1933, Robert Castel foi um sociólogo e pesquisador Francês da École des Hautes Études en Sciences Sociales. Ele escreveu *As metamorfoses da questão social* (1997); *Espaços de poder* (1991); *Gestão de riscos* (1984) e *da ordem psiquiátrica* (1980). Faleceu em 2013.

A vulnerabilidade, segundo Castel, é reforçada pela empresa, porém, o mesmo afirma que o papel da empresa é “[...] dominar as mudanças tecnológicas e submeter-se às novas exigências do mercado” (CASTEL1998 p. 522). A chamada vulnerabilidade de massa é colocada por Castel nas situações de instabilidade do emprego que vêm atingindo áreas antes estáveis.

Os vulneráveis são considerados como aqueles indivíduos que têm seu emprego, mas estão na “corda bamba”, podendo sair a qualquer momento; assim, segundo Castel, os excluídos antes foram vulneráveis.

Castel questiona a validade atual das políticas públicas após os anos 1970 e, deste modo, chama a atenção do Estado como forma de prover tais políticas de inserção, com o intuito de reintegrar os indivíduos que estão em trabalhos precarizados. Segundo o sociólogo, “[...] desde que mude a conjuntura, a seguridade desaparece e o caráter ‘indeterminado’ do contrato se mostra como um simples efeito de uma concorrência empírica e não uma garantia legal” (CASTEL1998 p. 502).

O autor reconhece alguns embates entre capital e trabalho, porém, não aponta outra sociabilidade e naturaliza a dinâmica capitalista de precarização do trabalho como um determinante histórico. Castel compreende que:

assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno (CASTEL 1998 p.526).

Diante de tais afirmativas, percebe-se a visão unilateral do autor sobre a dinâmica social frente aos ditames capitalistas. Ele não menciona, por exemplo, a existência de crises do capital e, deste modo, deixa de lado todos os efeitos deletérios sofridos pela classe trabalhadora, assim como os efeitos causados pelas suas formas de reestruturação que incidem em mudanças drásticas no mundo do trabalho, levando ao aparecimento de trabalhos precários informais e subcontratados, chegando até ao efeito mais drástico do desemprego.

A inclusão de novas tecnologias faz com que os trabalhadores produzam mais em menos tempo, há um menor investimento em capital variável, representado pela força de trabalho, e aumenta-se o capital constante, que representa os materiais de produção; este processo faz surgir uma população relativamente supérflua para o

mercado de trabalho, que passa a dispensar força de trabalho, não mais necessária para a acumulação, a qual tem sido sustentada pelo aumento da tecnologia, da produtividade e, também, da jornada de trabalho, como formas de ampliar as taxas de lucro, concomitante à diminuição dos gastos (IAMAMOTO 2001).

Nas situações de crise do capital, o mesmo possui mecanismos de redução dos custos de produção, que influem na perda dos postos de trabalho, então, como afirma Boschetti (2016), as políticas sociais têm o papel de assegurar a reprodução dos trabalhadores desempregados e daqueles que nunca trabalharam, através dos programas de renda mínima. Deste modo, tais mecanismos servem, também, para encobrir a inerte contradição do capital de não incluir a todos no mundo do trabalho.

Mendonça (2010) analisa o conceito de vulnerabilidade social proposto pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), a qual defende que este conceito é o mais adequado para designar o público alvo das políticas sociais, além da defesa de que tal conceito se baseia em outros critérios além da renda. Para Mendonça (2010), na visão neoestruturalista da Cepal,

O conceito de vulnerabilidade inclui também as condições materiais e os laços sociais individuais como elemento importante para a ação do poder público. As relações familiares e sociais, bem como a posse ou acesso a certos bens e o próprio conjunto de valores e percepções subjetivas que guiam o esforço produtivo individual são elementos importantes para definir a condição dos vulneráveis (MENDONÇA 2010, p.17).

O autor alerta que a disseminação do conceito de Vulnerabilidade Social se constitui em uma estratégia social-liberal de desvio dos determinantes centrais da dinâmica capitalista, que envolvem a exploração do trabalho e a concentração de riqueza expropriada dos trabalhadores. Deste modo, tal conceito não fere a lógica acumulativa do capital, pois o mesmo não possui o intuito de redistribuição de renda, visando apenas minimizar os efeitos da dinâmica destrutiva do capital.

O que observamos das análises supra apresentadas, de Rawls, Beck, Castel e de seus respectivos críticos, é que os conceitos sociais-liberais - entre os quais destacamos os de Justiça Social e Equidade e os de Risco Social e Vulnerabilidade Social - são disseminados por intelectuais que, por sua vez, apresentam uma análise parcial das desigualdades sociais, considerando como premissa sua origem na desigualdade baseada no indivíduo, isoladamente, e na má distribuição de renda *per capita*; deste modo, a discussão feita por esses intelectuais - que, em sua

maioria, são representantes de organizações econômicas multilaterais – é desviada para um discurso que se baseia na qualificação individual e no acúmulo de “capital humano”, como sendo umas das principais ferramentas para o desenvolvimento (CASTELO, 2008).

Em nossos estudos de iniciação científica, através do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (PIBIC/UEPB), como já referimos anteriormente, apreendemos que há uma impregnação dos conceitos sociais-liberalistas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); pretendemos, a seguir, aproximarmo-nos mais especificamente desta interlocução entre a PNAS/2004 e os conceitos sociais-liberalistas.

3. MAPEAMENTO E ANÁLISE DA PRESENÇA DOS CONCEITOS SOCIAIS-LIBERAIS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/2004

No âmbito específico da Política de Assistência Social brasileira, observamos que, após 1988, os governos de Fernando Collor de Melo (Collor -1990/1992) e Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995/2002) foram de encontro ao que previa a Constituição Federal promulgada naquele ano, a qual assegura a Assistência Social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, de modo que os programas e projetos articulados nas três esferas do governo possibilitem a integração das ações da Assistência Social às demais políticas da seguridade social, previdência e saúde, assegurando a proteção social de forma universal.

No governo de FHC, “[...] propagou-se a ideia de que só seria possível superar a crise e retomar o desenvolvimento por meio da continuidade da política econômica que visava à estabilidade da moeda via Plano Real” (BEHRING, 2008 *apud* ALVARENGA). Assim, o governo segue as medidas impostas pelos organismos internacionais, para baixar os custos do país. O referido presidente afirmava que os ideais sociais pregados na Constituição aumentariam o déficit público, levando a economia a um colapso (BEHRING *apud* ALVARENGA, 2008).

A gestão de FHC foi de caráter neoliberal, não levando em consideração as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para consolidação da

Assistência Social como política pública; seu governo priorizou a política fiscal e as privatizações⁹.

No governo Lula (2003-2011), o mesmo se comprometeu a dar continuidade aos acordos firmados entre FHC e os organismos multilaterais, mas, também se comprometeu a dar atenção a alguns problemas sociais, fazendo uma “conciliação” entre os interesses do capital e algumas demandas do trabalho; o Presidente Lula se comprometeu afirmando que: “[...] acima de tudo, vamos fazer um compromisso pela produção, pelo emprego e por justiça social” (SILVA, 2002, snp *Apud* ALVARENGA).

Em relação à Assistência Social, no governo Lula se destacaram os programas Fome Zero e o Bolsa Família, com o alegado intuito de acabar com a fome e a pobreza no país. Outro ponto de destaque de seu governo foi a materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), após a construção da PNAS/2004, permitindo uma maior organicidade nas ações da Assistência social e um avanço em relação ao que previa a CF/88 e a LOAS, possibilitando que, naquele contexto, a PNAS/2004 pudesse avançar em direção a uma política voltada para a garantia do direito do cidadão (ALVARENGA 2012).

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em outubro de 2004, era requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. Ou seja, a Assistência Social requeria bases legais, visto que a PNAS de 1998 e as Normas Operacionais Básicas (NOB-1 de 1999 e NOB-2 de 2000) foram insuficientes para redirecionar suas ações (ALVARENGA 2012, p.73).

As gestões governamentais posteriores à construção da Carta Magna brasileira foram determinantes para os rumos das políticas sociais no Brasil e, principalmente, para a direção que tomou a Assistência Social. O governo Lula, diferentemente do governo de FHC, assume uma postura mais voltada para os problemas sociais existentes, priorizando atender algumas demandas sociais, levando em

⁹ O governo de FHC instituiu o Programa Comunidade Solidária; apresentado como “um novo modo de enfrentar a pobreza e a exclusão social no Brasil buscando a participação de todos” (BRASIL, 1996 snp *apud* ALVARENGA, 2012, p. 70). No entanto, “organizando-se à revelia do Sistema de Seguridade Social e da LOAS, o PCS chegou a receber consecutivas dotações orçamentárias superiores às do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); contrapôs-se às perspectivas universalistas das políticas sociais e – seguindo a estratégia do silenciamento que foi típica da era FHC – boicotou os espaços legítimos de participação e controle, ao tempo em que manteve-se permanentemente na rota das suspeitas de corporativismo, clientelismo e incompetência” (BEHRING, 2003 *apud* Sheyla Silva, 2012, p. 52).

consideração seu caráter emergente, entre os quais tentou diminuir os índices de fome e pobreza extrema no País, através dos programas de transferência direta de renda para os indivíduos em situação de miséria.

Levando em consideração tal afirmação, o governo LULA se insere em um governo de caráter social-liberal, que possui a característica de privilegiar os interesses do capital, porém, agregando aos interesses econômicos investimentos parcos para os programas sociais, tentando eliminar as situações mais severas que exigem intervenção imediata. Assim,

[...] Na primeira etapa do seu mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitante ao aumento da taxa de juros; enquanto no mesmo período era expandida a Assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo [...] (MOTA, 2012 p. 35).

Em meio a este contexto é que foi aprovada a PNAS/2004, sobre a qual nos debruçaremos a seguir, destacando nela a presença dos conceitos sociais-liberais e tentando identificar a intenção desses conceitos e a influência dos mesmos nas tendências da Política de Assistência Social brasileira.

Podemos identificar que há uma incidência das ideias de Castel e Beck na construção da PNAS/2004, fazendo parte de sua formulação alguns dos principais conceitos desses autores.

A definição do público alvo da Política de Assistência Social é feita com base nas expressões da questão social transvertidas, no entanto, nos conceitos sociais-liberalistas de Vulnerabilidade Social e Risco social, os quais são difundidos por autores como Castel e Beck. Tais autores se dispõem em nomear as “expressões da questão social”, - antigas, desde a “acumulação primitiva” - de uma forma “inovadora”, como fenômenos da cena contemporânea, deixando de lado seus determinantes centrais, entre os quais a apropriação privada da riqueza produzida pelo trabalho, que produz tais situações de vulnerabilidade e de risco. Vejamos como se dispõem na PNAS/2004:

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontrem em situações de **vulnerabilidades e riscos** tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termo étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultantes de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal;

estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem **representar risco pessoal e social** (p. 33; grifos nossos).

Também sobre a situação urbana, considerando o tamanho dos municípios e metrópoles do país, a PNAS/2004 faz o seu diagnóstico levando em consideração os conceitos de Risco e Vulnerabilidade.

A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social [...] destacando-se a alta taxa de urbanização especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a **situações de risco e vulnerabilidade** (p.16-17; grifos nossos).

Esta citação demonstra, claramente, a visão conservadora característica do social-liberalismo, como proposto em Castel e Beck, para manter a ordem vigente, conservando-a, de modo que, expressões da questão social como violência, desemprego, desigualdade econômica, entre outras, que são produzidas pela apropriação privada dos meios de produção e pela crescente exploração do trabalho, são problematizadas levando em consideração apenas o crescimento das cidades como fator de produção de tais riscos e vulnerabilidades sociais. Deste modo, as ações assistenciais serão voltadas para a distribuição populacional e o ordenamento familiar, visando à melhoria das condições de vida da população. Tal concepção conservadora da sociedade pode ser vista, também, na seguinte afirmação:

[...] A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias [...] (PNAS p. 42).

Esta visão sobre a pobreza evidencia, também, o desvio da discussão macro-social para a discussão no âmbito micro-social; as relações familiares e individuais são colocados como fatores de produção das situações de vulnerabilidade e pobreza, desviando-se ou minimizando-se as questões econômicas e de desigualdade de renda e, deste modo, as intervenções serão pautadas levando em consideração o indivíduo e sua família como responsáveis pela sua própria situação econômica.

Em relação ao conceito de Equidade, este aparece na Política com o intuito de “incluir” os indivíduos que se encontram em diversas situações de fragilidade e, ao mesmo tempo, apresenta-se de forma nivelada ao conceito de Justiça Social, como

visto em John Rawls, que visa à melhoria da situação dos indivíduos desprivilegiados (ou desvantajados), porém, mantendo a existência das diferenças e das desigualdades sociais.

Ainda na perspectiva da equidade, a política de assistência social atua com outros segmentos sujeitos a maiores graus de riscos sociais, como a população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei, os quais ainda não fazem parte de uma visão de totalidade da sociedade brasileira [...] (PNAS p.24- 25).

Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural (PNAS p.33).

Sobre a disseminação dos conceitos de equidade e vulnerabilidade, Castelo (apud SILVA, 2013) considera que tais conceitos, originados na tradição liberal e reforçados pelo Banco mundial, se apoiam no ideal de inclusão para a focalização das ações assistenciais na pobreza extrema e a vulnerabilidade funciona, também, como um mecanismo de culpabilização do indivíduo.

Diante de tal contexto, acreditamos que, para se considerar efetivamente integrante de um sistema de proteção social de forma integrada, a Política de Assistência Social deveria servir como “ponte” para os demais serviços e programas, ou seja, deveria ser uma política contínua, que retirasse o indivíduo de uma situação de mazela social e reintegrasse o mesmo ao mercado de trabalho e a uma redistribuição mais igualitária da renda no país, aliado aos demais serviços públicos de qualidade, como saúde, educação, cultura e lazer, diferentemente, portanto, da proposição trazida pela Política de Assistência, que situa a proteção social de forma focalizada, sem a devida integralidade com o tripé da seguridade social e diferentemente, pois, do que pode ser visto na seguinte citação:

A proteção social básica tem como objetivos **prevenir situações de risco** por meio do **desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários**. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por de ficiências, dentre outras) (PNAS/2004, p. 33, grifos nossos).

É na perspectiva dessa assimilação do pensamento social-liberal que a proteção social brasileira - difundida no Governo Lula, considerado um governo “*neodesenvolvimentista*” - preconiza:

[...] uma “terceira via” que, inspirada na ideologia social-liberalista das agências multilaterais, propõe conciliar, ao conjunto de medidas

macroeconômicas [...] um conjunto de medidas sociais que atuem sobre a questão social e promovam a *equidade e a justiça social* (CASTELO *apud* SILVA 2013 p. 93).

Neste cenário, a Política de Assistência Social sofre a ofensiva do capital, através da focalização dos investimentos da Assistência nos programas de transferência de renda, entre os quais o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), quando, em contrapartida, há um menor investimento nos programas e serviços que visam a uma proteção social mais integrada, como programas de incentivo ao emprego. Por outro lado, através dos dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Silva (2013 p. 98) demonstra que:

[...] incluindo o BPC e o BPF, a evolução dos recursos da Assistência Social na união teve um incremento real de 255,4%; mas, excluídos esses programas, expansão dos serviços socioassistenciais foi de R\$ 2 bilhões em 2004, para R\$ 2,7 bilhões, em 2009 representando um incremento percentual de apenas 35% em cinco anos.

A presença dos conceitos sociais liberalistas na PNAS/2004 demonstra que os mesmos exercem uma influência direta na delimitação do público alvo da Assistência Social e das ações interventivas dadas pela Política. O combate à pobreza extrema é colocado como um dos principais objetivos das ações assistenciais, e a transferência de renda funciona como mecanismo de reprodução do consumo, para os indivíduos desempregados e considerados inaptos para o mercado de trabalho, bem como aqueles que têm renda extremamente precária; deste modo, percebe-se que “o lugar cada vez mais privilegiado que a pobreza assume no debate sobre política social faz com que as formas assumidas para o enfrentamento da questão social impeçam a generalização dos direitos sociais” (MAURIEL, 2012, p. 181).

O estudo de tais conceitos revelou que os mesmos se inscrevem no âmbito do pensamento social-liberalista, de modo que abordam temas que fazem parte dos problemas sociais da atualidade, porém, suas alternativas e análises corroboram os interesses do capitalismo, pois, nenhum dos autores propõe uma outra sociabilidade, além das suas análises serem superficiais, não culpabilizando a dinâmica acumulativa do capital e a concentração de renda como fatores geradores das “expressões da questão social”, mas, quase exclusivamente, os próprios indivíduos.

A presença dos conceitos sociais liberais nas políticas sociais funciona como suporte da dinâmica social-liberalista em tentar operar mediações entre os interesses do capital e do trabalho, sendo que tais mediações são funcionais ao sistema, pois, preservam as desigualdades sociais. Assim, as ações da Assistência social se apresentam limitadas, resumidas a prever benefícios sociais para a superação de determinada demanda social, seja a fome, moradia ou renda, porém, tais ações não possuem efetiva e substancial integralidade com as demais políticas da seguridade social.

Tais fenômenos rebatem diretamente na forma como a Assistência social exerce seu papel, na medida em que a referida política apresenta intervenções limitadas em problemas sociais emergentes, sem uma vinculação mais consistente e efetiva com uma política de inserção ao mercado de trabalho e com as demais políticas que integram a seguridade social, limitando sua atuação à redução da pobreza, com a provisão de benefícios sociais de caráter assistencialista e, deste modo, suas ações têm se distanciando cada vez mais do ideal de direito social universal conquistado pela mobilização dos trabalhadores, especialmente na década de 1980, no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A observação da dinâmica capitalista ao longo da história evidencia que as suas constantes crises cíclicas e sua mais recente crise estrutural, com grandes períodos de recessão e pequenos períodos de expansão, ocasionam um desequilíbrio nas suas taxas de lucro. Esse quadro econômico desfavorável à acumulação do capital incide em estratégias anticíclicas que preconizam excessivas transformações para o mundo do trabalho e retração de direitos sociais e trabalhistas. O neoliberalismo ilustra uma dessas etapas de crise vivida pelo capital, na qual se privilegia o corte nos gastos públicos e na intervenção do Estado; a reestruturação do trabalho e sua desregulamentação e a centralização do mercado para a regulação econômica e social.

A estratégia neoliberal, ao não conseguir alcançar os objetivos estabelecidos para o crescimento econômico dos países latino-americanos, propostos no

Consenso de Whashington, fez com que os organismos multilaterais se reorganizassem para montar novas estratégias, visando corrigir os possíveis erros que levaram ao insucesso; neste momento, a doutrina neoliberal se desdobra para o social-liberalismo, que continua as bases anteriores, privilegiando os interesses do capital, porém, nessa nova versão do neoliberalismo, o Estado adquire a função de desenvolver alguns mecanismos que visem à contenção das expressões mais severas da questão social.

No Brasil, a estratégia social-liberal foi desenvolvida mais precisamente no governo Lula, fundamentando sua proposta “neodesenvolvimentista”, que visou ao “crescimento econômico com justiça social”. Seu governo teve grande influência nos rumos que tomou a Política de Assistência Social, que, em sua gestão, se caracterizou pela criação e priorização de programas de transferência de renda, entre os quais, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com vistas à centralização da proteção social no âmbito do enfrentamento da fome e da extrema pobreza, conforme preconiza o pensamento social-liberal. Nessa mesma perspectiva, flagramos que o marco legal desta Política inaugurado no governo Lula se apropria dos conceitos sociais-liberais.

Autores clássicos como John Rawls, Ulrich Beck e Robert Castel disseminam conceitos sociais-liberais como Justiça social, Equidade, Risco Social e Vulnerabilidade Social, que, por sua vez, são apropriados por agências multilaterais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), e disseminados para os países de economia periférica.

Ao analisar a Política Nacional de Assistência social, identificamos a presença dos referidos conceitos, compondo sua formulação, definindo seu público alvo e as ações a serem realizadas.

Os conceitos sociais-liberais revelaram uma focalização nos indivíduos em situação de pobreza extrema, sem vínculos familiares, moradia ou acesso à alimentação. As ações se restringem aos problemas emergenciais, sem a devida vinculação com as políticas da seguridade social (saúde e previdência social). Os programas de renda mínima funcionam como mecanismo de consumo, para que a economia continue em funcionamento, mesmo que os indivíduos não estejam inseridos no mercado de trabalho ou que mantenham rendimentos precários.

Diante de tais afirmativas, percebe-se que, no Brasil, o social-liberalismo, assim como seus conceitos, representou uma estratégia do capital de continuar sua expansão lucrativa sem que houvesse contestação ou resistência popular; encontrando esteio no modelo “neodesenvolvimentista” de governo. Neste modelo, a Política de Assistência Social sofre as consequências diretas da crise capitalista e de sua ofensiva social-liberal e serve como mecanismo de contenção das massas, à medida que garante renda mínima aos mais pobres sem exigir a contrapartida do trabalho assalariado e, deste modo, a nosso ver, a Assistência social se desvia da noção de direito social e dever do Estado conquistado na Constituição Federal, que a qual preconizava um sistema de proteção social em perspectiva de universalidade.

ANÁLISE DOS CONCEITOS SOCIAIS-LIBERAIS DE JUSTIÇA SOCIAL, EQUIDADE, VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.

ABSTRACT

This article is the result of our contributions in a research project of scientific initiation, carried out by the Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS) and discusses the social-liberalist concepts of Social-Liberalist concepts of Social Justice, Equity, Social Risk and Social Vulnerability, based on classic authors that define them and, from this point on, analyzes their insertion in the Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), apprehending the influences of these concepts for the directions of the Social Assistance Policy in Brazil. For this purpose, it was made a bibliographical research of classic and contemporary authors and a documentary research of PNAS/2004, through which we observed the clear presence of these concepts, composing the objectives and actions of the Policy. Our main results have demonstrated that, in relation to the delimitation of the target public and the actions of Social Assistance, PNAS/2004 prioritizes the fight against situations considered as social risk and social vulnerability in which individuals are found, using the justification to include all "extremely" poor individuals, through the recurrence of the concepts of equity and social justice. Our analysis evidences that the recurrence of these concepts compose a social-liberal strategy to focus the actions of Social Assistance in extreme poverty, granting social benefits of minimum income dissociated from the other policies that integrate the social security in its universality and form the discussions that involve the egalitarian distribution of income.

KEYWORDS: Social Assistance. Social-Liberalism. Social Justice. Equity. Social Risk. Social Vulnerability.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Larissa Martins de. **O Social- Liberalismo e a Assistência Social: estratégias de focalização na extrema pobreza nos governos “neodesenvolvimentistas”**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual da Paraíba, 2013.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23

ALMEIDA, S. S. et all. **Inflexões do pensamento social-liberalista sobre o marco legal da política de assistência social: fundamentos teóricos e sócio-históricos dos conceitos de justiça social e de vulnerabilidade social**. 2015.29f. Projeto de Pesquisa- Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande 2015.

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e vulnerabilidade: Razões e implicações para o uso na Política nacional de Assistência Social**.133 f. Dissertação (Mestrado em política social), Universidade federal do Espírito Santo, Vitória 2012.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BOSCHETTI, Ivonete. **Tensões e possibilidades da política de Assistência Social em contexto de crise do capital**. Argumentum.Vitória, n.2,v.8, p.16-29, mai 2016. Disponível em:< www.periodicos.ufes.br/argumentum/article/download/12800/9944> Acesso em: 30 Jan 2017

BEHRING, Elaine Rossetti . **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. Cortez. São Paulo, 2003.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo. Editora: 34, 2011.

CASTELO, Rodrigo. **“questão social” e o social liberalismo brasileiro: Contribuição a noção de desenvolvimento econômico com equidade. Emancipação, Ponta Grossa , 8 (1):21-35,2008 b Disponível em <http://www.uepg.br/emancipacao>. Acesso em Dezembro, 2013.**

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. (Tradução de Iraci D. Poleti). Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. **O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. Expressão popular. São Paulo, 400p, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão social no capitalismo**, revista Temporalis. Brasília,a 10, n 32, p 9-31, 2001.

MARIANE, João Édio. A trajetória de implantação do Neoliberalismo, Paraná, n 13, Ago/ set 2007. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/013/13mariani.htm>
Acesso em: 08 de novembro de 2016.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa. **Políticas econômicas e sociais na América Latina**, Temporalis. Brasília, a.10, n.20, p 11-30, 2010.

MUSTAFÁ, Maria Alexandra Monteiro. **Crítica à teoria da justiça como equidade**, Presença ética. Recife, a.2,v.2 snp 2002.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. "in" MOTA, A. E e (org). **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia**: Crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. **Uma face contemporânea da barbárie**. III Encontro Internacional "Civilização ou Barbárie". Nov. 2010. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2117:uma-facecontemporanea-da-barbarie&catid=102:civilizacao-ou-barbarie>
Acesso em 20 jan. 2015.

NASCIMENTO, Mariana. **O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional**: uma conquista de direitos fundamentais. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-processo-constituente-de-19871988-e-a-participacao-da-sociedade-na-elaboracao-do-texto-constitucional> Acesso em: 16 de setembro de 2016

RAWLS, John., **"uma teoria da justiça"** -3a ed, São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital**, revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n 113, p 86-102, 2013.

_____ **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho**: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista. Tese (Doutorado). UFPE, Recife, abr. 2012

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. *In* MOTA, A. E. (Org.). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, p 147-179, 2008.