



## DETERMINANTES SOCIO-HISTÓRICOS DA QUESTÃO SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA: A AÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO SOCIAL

*Lidiane de Aleluia Cristo<sup>1</sup>*

*Marinez Gil Nogueira<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Este artigo apresenta uma breve discussão teórica, a respeito dos determinantes sócio-históricos da questão social na sociedade capitalista, apontando sobretudo a ação do Estado na proteção social brasileira. Essa reflexão é resultado de uma pesquisa realizada em Manaus, nos Centro de Referência da Assistência Social (Cras), do qual teve como finalidade realizar uma articulação entre a política Nacional de Assistência Social (2004) e a Política Nacional de Juventude (2005).

**Palavras chave:** Proteção Social, Questão Social, Estado.

**ABSTRACT:** This article presents a brief theoretical discussion about the socio-historical determinants of the social question in capitalist society, pointing above all the state action in Brazilian social protection. This reflection is the result of a research carried out in Manaus, in the Reference Center for Social Assistance (Cras), whose purpose was to articulate the National Social Assistance policy (2004) and the National Youth Policy (2005).

**Keywords:** Social Protection, Social Issues, State.

<sup>1</sup> Mestra em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia, pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM possui graduação em Serviço Social pela mesma universidade. Email: [Lidiane.cristoo@gmail.com](mailto:Lidiane.cristoo@gmail.com)

<sup>1</sup> Professora doutora do departamento e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia – PPGSS da UFAM. Email: [Marinezgil@yahoo.com.br](mailto:Marinezgil@yahoo.com.br)

## 1. INTRODUÇÃO

A discussão teórica deste artigo decorre da perspectiva de compreender as minúcias da proteção social à juventude em situação de extrema pobreza, a partir do momento histórico em que a juventude brasileira torna-se prioridade na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, em consonância com a Política Nacional de Juventude (2005).

Dado que em 2004, o governo federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial da Juventude, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que reuniu dezenove Ministérios e Secretarias, para realizar o enfrentamento do que se chamou: a *questão da juventude*, qual ganhou contornos de prioridade política, consubstanciada, no ano seguinte, pela criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), instituídos pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.

Na época a iniciativa de criar o Projovem foi considerada pelo governo e pela sociedade civil um importante avanço em termos de política pública para a juventude. Mas desde a sua criação o Projovem passou por modificações, em que se destaca a reformulação de 2008 que, por meio da Lei nº 11.629 de 10 de junho de 2008, ampliou a faixa etária para o público de 15 a 29 anos, criando quatro modalidades do programa: *Projovem Adolescente* – Serviço Socioeducativo, *Projovem Urbano*, *Projovem Trabalhador* e *Projovem Campo* – Saberes da Terra, que ficaram a cargo de determinados ministérios, conforme os objetivos do programa maior, o *Projovem Adolescente* ficou a cargo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, o então ministério na época. Entretanto, as ações do *Projovem Adolescente* foram unificadas em 2013 junto ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) da Proteção Social Básica, o qual está organicamente ligado ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

É no bojo desta trajetória de mudanças de gestão do Programa *Projovem adolescente* que esse artigo busca estabelecer essa discussão. Por isso, é perspicaz destacar nessa discussão de que forma o Estado, como principal provedor de políticas sociais, realiza a sua gestão social, visto que, que é ele que reconhece a questão social a partir de um conjunto de políticas sociais públicas. Por isso, é importante abordar alguns determinantes sociohistóricos

da questão social na sociedade capitalista, de modo a destacar a ação do Estado na proteção social.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Netto (2001, p. 41) ao realizar sua exposição a respeito da *questão social* destaca que se trata de uma expressão que “não é semanticamente unívoca; mas apresenta-se em torno dela compreensões e atribuições das mais diversas”. Neste artigo, o entendimento sobre a *questão social* estará em consonância com a discussão conectada à tradição marxista, a partir de uma análise das suas determinações teóricas e históricas, em pleno século XIX.

Como salienta Santos (2012, p. 17) a concepção de que a questão social é a “expressão das desigualdades sociais oriundas do modo de produção capitalista”, contrapõe-se, decisivamente a visões cujo argumento central trata a *questão social* como mudanças nas formas de “solidariedade” ou “coesão social”. Para esta autora, nesta definição desaparecem ligações fundamentais entre determinantes econômicos e históricos, o que significa que está funcionalmente atrelada à naturalização de suas expressões em uma visão positivada do capital.

A expressão *Questão Social* emerge para caracterizar um “fenômeno mais evidente na história da Europa Ocidental, que experimentava o grande impacto da ‘*onda industrializante*’ que havia sido iniciado ainda no século XVIII na Inglaterra, que se trata do pauperismo” (NETTO, 2001, p. 42). Esse fenômeno da pauperização, com característica de pobreza absoluta, acirrava-se em pleno contexto do capitalismo industrial concorrencial. O referido autor ressalta ainda que:

Com efeito, se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas da sociedade, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava (NETTO, 2001, p. 42).

Conforme Netto (2001), a história pela primeira vez via a pobreza crescer na mesma proporção em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. A sociedade foi capaz de progredir ligeiramente na produção de bens e serviços, mas ao mesmo tempo, aumentava o contingente de seus membros que não tinham acesso ao que era produzido por

ela, viam-se despossuídos das condições materiais de vida que anteriormente dispunham em sociedades precedentes.

Desta maneira, a nomeação desse pauperismo “pela expressão questão social relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos” (NETTO, 2001, p. 43). Nesse contexto, a ordem burguesa se consolidava enquanto os pauperizados não se conformavam com a situação vivida por eles na primeira metade do século XIX, seus protestos tomaram as mais diversas formas, como a criação da *trade unions*<sup>1</sup>, que se configuravam como ameaças às instituições existentes naquela época. A partir dessa perspectiva efetiva de contestação da ordem burguesa, que o pauperismo passou a ser chamado de *questão social*, como sinaliza Netto (2001) em suas reflexões. Essa afirmativa corrobora com o pensamento de Iamamoto e Carvalho (2008), que assinalam que as expressões da *questão social* são:

[...] as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (CARVALHO, 2008, p. 77).

Santos (2012) dialogando com Netto destaca que as lutas de classe são inegavelmente constitutivas da *questão social*:

Elas atingem o cerne do processo de sua produção: as relações sociais contraditórias e antagônicas entre capitalistas e trabalhadores que tornam cada vez mais socializado o processo de produção de riqueza e, com a mesma intensidade, privatizando o seu resultado final (SANTOS, 2012, p. 30).

Se no início do século XIX a expressão *questão social* foi amplamente divulgada, Netto (2001) vai dizer que a partir da segunda metade desse mesmo século, esta deixará de ser usada indistintamente por críticos sociais de diferenciados lugares do aspecto ídeo-político.

---

<sup>1</sup>As Trade-Unions são organizações dos trabalhadores que precederam os sindicatos no século XIX, que foi um período muito fértil na produção de ideias antiliberais que serviram à luta da classe operária, seja para obtenção de conquistas na relação com o capitalismo, seja na organização do movimento revolucionário, cuja meta era construir o socialismo objetivando o comunismo. O mais eficiente e principal instrumento de luta das *trade-unions* era a greve. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/e-psico/subjetivacao/trabalho/trabalho-trade-unions.html>. Acesso em 30 de maio de 2013.

Assim, essa noção lenta, mas claramente, passa a incorporar-se no vocabulário do próprio pensamento conservador. Para o referido autor, o que vai marcar esse processo é a Revolução de 1848, pois os eventos desse ano encerram o ciclo progressista da ação de classe burguesa.

Netto (2001) aponta que a obra de Marx - O'Capital - revelou claramente, que a *questão social* está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho - *a exploração*. O autor explica “que a exploração, todavia, apenas remota à determinação molecular da ‘questão social’; na sua integralidade, longe de qualquer uncausalidade, ela implica a intercorrência mediada de componente históricos, políticos, culturais, etc” (NETTO, 2001, p.45-46). Como é possível elucidar na citação a seguir, a despeito da diferença da exploração em sociedades precedentes à ordem burguesa. Em que certos aspectos a diferencia, por que Marx chegou à conclusão de que sem a supressão do sistema capitalista não é possível suprimi-la.

No século XX, a partir da Segunda Guerra Mundial, durante o processo de reconstrução econômica e social que então esteve em curso, especialmente no contexto ocidental da Europa, o capitalismo vivenciou o que alguns estudiosos da época, principalmente os franceses, chamaram de as “*três décadas gloriosas*”. Netto (2001) explica que foi um período de grande crescimento econômico, representando uma fase de reconstrução (anos sessenta e setenta), época em que o capitalismo vivia de certa maneira estável, mesmo não erradicando suas crises periódicas.

Com base nos estudos de Pereira (2008), verificou-se que “no Brasil, as políticas sociais tiveram a sua trajetória em grande parte influenciada pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna” (PEREIRA, 2008, p. 125). Nesse sentido, acrescenta a autora, que “tais influências e impactos ajudaram, ao invés de dificultar, a produzir uma experiência nacional, que pode ser tipificada como um *sistema de bem-estar periférico*” (PEREIRA, 2008, p. 125, grifo nosso).

Montaño (2012, p. 280) destaca que no *contexto da ordem do capital*, o fornecimento de bens e serviços se forma, em parte, como “resultado de demandas e lutas de classes sociais”, caracterizando assim um “processo contraditório entre a sua funcionalidade com a

hegemonia e a acumulação capitalista produtivo-comercial, e a representação de conquistas e direitos dos trabalhadores e cidadãos”.

Convergindo com essa assertiva de Montañó (2012) Pereira (2011) destaca que foi somente com a institucionalização do *Welfare State* como um fenômeno histórico específico no contexto político do segundo pós-guerra, que as *políticas sociais* passam a ter um caráter *normativo* (de caráter formalmente intervencionista). É nesse contexto que a *política social* se tornou um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais e de cidadania. Mas até então, ressalta a autora, “a trajetória que acompanhou a história da política da humanidade no sentido de interpor, à coerção pura e simples, forma de regulação social regidas por justificações morais e ideológicas, legalmente amparadas, embora nem sempre favoráveis aos mais necessitados” (PEREIRA, 2011, p. 86). Por isso, a autora define o *caráter da política social* nesse processo como:

[...] por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exerce sobre ela. É por isso - vale insistir-, dependendo dos regimes políticos prevaletentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, constituir para estes um meio de fortalecimento de poder político (PEREIRA, 2011, p. 86-86).

Portanto, percebe-se que o caráter contraditório acompanha o processo de realização da política social. Pereira (2011, p. 166) reitera que a “política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe”. De acordo, com a autora, é isso “que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor” (PEREIRA, 2011, p. 166).

Elucidando o que já foi abordado nessa discussão acerca do fortalecimento da Proteção Social e de como o Estado tem dado respostas à *questão social*, Pereira (2008, p. 125) salienta que “[...] diferente das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções”.

Ianni (1989, p.145) salienta que é uma história “permeada de situações nas quais um ou mais aspectos importantes da questão social estão presentes”. Essa questão se expressa

como um elo básico da problemática nacional, dos impasses dos regimes políticos ou dilemas dos governantes. Esse processo refletiu “disparidades econômicas, políticas e culturais, abrangendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Pondo em cheque às relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal” (IANNI, 1989, p. 145).

Cabe ressaltar, alguns aspectos da trajetória da formação do Estado Nacional, no que tange a sua formação inicial e de como esse Estado fez o enfrentamento à questão social. Com a finalidade de aprofundar esse debate será destacado o estudo de Raichelis (2007) que, ao escrever sobre *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*, problematiza e caracteriza de que maneira o Estado Nacional historicamente deu respostas à questão social, tendo como pano de fundo a década de 50, contexto em que surgem as teses desenvolvimentistas difundidas pela Cepal para a superação do atraso dos países subdesenvolvidos na América Latina. Essas teses reforçavam a “centralidade do Estado como impulsionador de um projeto de industrialização indutor da modernidade capitalista” (RAICHELIS, 2007, p.90).

No que tange ao contexto brasileiro, “a adoção do projeto nacional-desenvolvimentista levou o Estado a assumir o papel de protagonista das funções de regulação da economia, abarcando também o papel de produtor de mercadorias e serviços” (RAICHELIS, 2007, p. 90). Assim, sinaliza a autora que “as instituições consolidadas pelo Estado corporativo desde a década de 30 vão ser o suporte das políticas de desenvolvimento que se desenvolverão de 1950 a 1980” (RAICHELIS, 2007, p.90).

Silva (2014) ao discutir sobre Estado brasileiro sinaliza que desde a sua constituição mostrou-se um Estado pautado em relações privatistas. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se garantia direitos sociais pelo então, Presidente Getúlio Vargas, no contexto de 1930, reproduziam-se também desigualdades e o alcance aos direitos sociais se estabelecia pelas relações de trabalho. O que alguns autores vão chamar de cidadania regulada<sup>2</sup>. E,

---

<sup>2</sup> Conforme Raichelis (2007), o conceito cidadania regulada foi cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos (1987) sendo um conceito amplamente aceito na literatura. Para Raichelis (2007) corresponde a um sistema de estratificação ocupacional que considera cidadãos “todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (Idem, 2007, p. 88). Nesse sentido, conforme (Raichelis, 2007, p. 88-89) “ a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”. Sendo assim, são cidadãos considerados “pré ou não cidadãos os trabalhadores que desempenham atividades no mercado informal, incluídos aí

portanto, destaca Silva (2014) que “aos que ficaram de fora do direito por via do trabalho, restava-lhes usufruir da filantropia, e associada ao Estado, que continuava por discriminar e tratar a pobreza sob a ótica do fracasso e da não cidadania” (SILVA, 2014, p. 85).

Pereira (2008) salienta que “a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população da extrema pobreza” (PEREIRA, 2008, p. 125). Para essa autora, esse processo se fortalece com a “fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob os governos de coalizões conservadoras” (PEREIRA, 2008, p. 126). Entretanto, sinaliza Pereira (2008) que esse contexto oportunizou o Estado nacional permanecer com um padrão de proteção social, cujas características são: ingerência imperativa do poder executivo, seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos, heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira. A narrativa de Pereira (2008) a respeito das características de gestão das políticas sociais do Estado brasileiro que é fundamental para este estudo, demonstrando o quão frágil se configurou o padrão de proteção social em nosso país.

Assim, neste estudo se torna imperativo compreender o processo de constituição da política pública de Assistência Social no país, a partir do estudo de Raichelis (2007), o qual traz algumas características que são fundamentais para entender a trajetória de fragmentação da política de Assistência Social (foco deste estudo), que passa a ter *status* de política pública de Proteção Social com o advento da Constituição de 1988, que instituiu a seguridade social brasileira.

## 5 NOTA CONCLUSIVA

Este artigo buscou problematizar os determinantes sócio-históricos da questão social, evidenciando sobretudo a ação do Estado como principal provedor de políticas sociais, e

---

subempregados, desempregados, empregados intermitentes e precários e mesmo aqueles que, embora trabalhadores regulares, assumem ocupações não-regulamentadas” (Idem, 2007, p. 88-89).

nesse interim de modo concreto a reflexão a partir da política de Assistência Social no enfrentamento à pobreza, tendo como horizonte a juventude que vive em situação de extrema pobreza em Manaus. Nessa análise se buscou pensar no concreto, entendendo que estas ações de enfrentamento à pobreza estão inseridas em um contexto permeado por várias contradições, correlatas às estruturas do sistema capitalista, como pôde ser elucidado nessa discussão a respeito da questão social.

Assim, a abordagem da realidade desse objeto, passa pela análise da relação capital/trabalho (questão social) enquanto relação medular da sociedade capitalista, compreendendo que seus impactos na sociedade decorrem de situações diversas, como: desigualdade, desproteção e pobreza. Essas situações são cada vez mais perceptíveis na realidade, e os mais afetados por essa relação, como têm demonstrado a história, é a classe que vive do trabalho, que sofre com as mais diversas expressões da questão social, decorrentes desse sistema.

Portanto, a situação de extrema pobreza vivenciada pelas famílias dos usuários do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) da proteção básica da Assistência Social em Manaus é uma das expressões da questão social, cuja multidimensionalidade de suas determinações também expressam as situações de vulnerabilidade e riscos sociais que são vivenciadas pelos jovens, que foram os principais sujeitos deste estudo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA**

BRASIL. **Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008.** Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências, Brasília, 4 de novembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005.** Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências, Brasília, 30 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.629, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, Brasília, 10 de junho de 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos.** – São Paulo: Cortez, 2014.

IANNI, Octávio. **Questão Social.** Revista USP. São Paulo, set/out/nov/, p. 145-154, 1989.

MONTAÑO. Carlos. **Pobreza, “Questão Social e seu enfrentamento.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_, José Paulo. **Cinco Notas a propósito da “ Questão Social”.** Revista Temporalis. Brasília: ABEPSS, Graffiline, 2001.

PEREIRA, Potyara. A. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara. A. **P. Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2011.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** 4ª Ed.- São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Josiane Santos. **“Questão Social”:** particularidades no Brasil- São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA. Marta Borba. **Assistência Social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo.** – São Paulo: Cortez, 2014.