

Acumulação Capitalista e Políticas Sociais no Brasil: marchas e contramarchas de uma trajetória em curso¹

Carlos Nelson dos Reis²

Resumo: Este artigo tem por objetivo compor uma reflexão que conjugue os movimentos da acumulação capitalista e a necessidade de políticas sociais. Para tanto, sistematiza informações conceituais acerca dos movimentos da acumulação capitalista e alterações ocorridas no conjunto de políticas sociais, no contexto da reestruturação produtiva e das reformas estruturais, tendo como recorte o âmbito dos processos de trabalho. Tem como limitação geográfica a realidade brasileira e como limitação temporal o período 1930-90.

Palavras-chave: acumulação; capitalismo; políticas sociais.

Introdução

A necessidade da existência de políticas sociais está associada à lógica da reprodução no modo capitalista. Essa afirmação é verdadeira desde que, em paralelo, haja o reconhecimento de existência de manifestações da questão social, entendida como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista” (Iamamoto, 1999, p. 27), as quais possuem uma raiz comum, qual seja, enquanto a produção social é coletiva, a apropriação dos seus resultados é privada.

É nessa perspectiva que se configuram e se propagam a produção e a reprodução de relações, bem como a produção e a reprodução da vida material. Ou seja, por meio do trabalho, os

¹ Estas reflexões são fruto de trabalhos e interlocuções realizadas com Marta Herpich Carrer e Juliane Feix Peruzzo, a quem agradeço e descomprometo das afirmações aqui constantes.

² Doutor em Economia. Professor Titular Permanente do PPGSS-FSS-PUCRS e Pesquisador do CNPq

sujeitos buscam atender às suas necessidades materiais e sociais, produzindo objetos úteis, considerados *mercadorias* produto do capital e, portanto, portadores de *mais-valia*.

A preocupação com as políticas sociais configura-se a partir do atual contexto de reestruturação produtiva no Brasil, que tem como fundamento fatores de ordem política e econômica, que, por seu turno, resultam em fatores de ordem social: (a) no âmbito das orientações políticas, torna-se fundamental a intensificação da liberdade do mercado; (b) no âmbito das orientações econômicas, uma nova gestão do processo produtivo deve ser estabelecida, norteadas pela intensificação de novas tecnologias; (c) no âmbito social, uma nova regulação das condições e das relações sociais deve ser imprimida, tendo como base a reforma do Estado, que, dentre outros fatores, deve primar pela diminuição das políticas protecionistas reguladas pelos estamentos públicos.

Diante desse cenário, busca-se contribuir com uma reflexão sobre os movimentos da acumulação capitalista, por um lado, e, por outro, sobre as alterações definidas para o conjunto de políticas sociais. Essas alterações vêm acarretando inúmeras conseqüências para a classe trabalhadora, em especial, no campo dos direitos sociais e trabalhistas, historicamente conquistados tanto pela organização coletiva dos trabalhadores quanto pelos pactos estabelecidos com as classes dirigentes no âmbito do Estado de Bem-Estar Social.

O desenvolvimento dessas idéias está contido em dois itens: o primeiro trata dos movimentos da acumulação capitalista e de sua interface com as políticas; e o segundo tem como referência a organização e a gestão das políticas sociais brasileira. Por fim, traçam-se algumas considerações finais, sem a pretensão de que sejam definitivas.

1. Aspectos da acumulação capitalista e políticas sociais

À medida que o capitalismo se desenvolve, ocorrem alterações no seu ordenamento e na sua dinâmica. É o que se pode observar a partir do momento em que as bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos teóricos do liberalismo econômico passam a mostrar sinais de esgotamento. Isso ocorreu no início do século XX, mais precisamente no transcorrer dos anos 20, quando o livre jogo das forças de mercado não mais se manifestou com eficácia para contornar a crise capitalista (Hobsbawn, 1995). Esse enfraquecimento ocorreu como resultado de processos político-econômicos, como o crescimento do movimento operário – que passou a ocupar espaços políticos importantes, forçando a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos - e a concentração e a monopolização do capital – que desmontou a utopia liberal do indivíduo empreendedor, orientado por sentimentos morais.

O reconhecimento dos limites do mercado, teórica e intelectualmente, teve seu maior expoente em John Maynard Keynes, que questionou alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política, que, para ele, não mais explicavam as regulações do mercado. Ele via a economia como ciência moral, não natural; considerava insuficiente a Lei de Say – Lei dos Mercados, segundo a qual a oferta cria sua própria demanda. Para Keynes, o Estado tinha legitimidade para intervir nas atividades produtivas e sociais e na regulamentação do mercado (Reis, 1997).

Assim, cada vez mais, o mercado passa a ser liderado por poderosos monopólios, e a criação de empresas passa a depender de um significativo volume de capitais, créditos emprestados pelos bancos, numa forte fusão entre o capital financeiro e o industrial. “A concorrência intercapitalista feroz entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as fronteiras e se transformou em confronto aberto e bárbaro nas duas grandes guerras mundiais” (Behring et al., 2000, p. 25). Porém não foi só

com as guerras que as elites políticas e econômicas começaram a reconhecer os limites do mercado, mas também com a crise de 1929, que perdurou até 1933³.

O pós-guerra marca uma ampla expansão da economia capitalista, sob a liderança do capital industrial, com modelo de organização do trabalho taylorista/fordista, o qual proporcionou ganhos de produtividade e um reconhecimento do poder sindical da classe operária. Nesse período, o Estado, fundamentado no referencial teórico keynesiano, teve o papel de impulsionador do crescimento econômico, canalizando o fundo público para o financiamento do capital e para a reprodução da força de trabalho, embasado na lógica de que, para impulsionar a produção, há que se ampliar mercados e preservar um certo poder aquisitivo da população, a fim de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamizar a economia. Keynes propõe, assim, intervenção estatal por meio de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclica.

É nesse contexto que as políticas sociais públicas passam a ter expressão. Num primeiro momento, as formulações e as implantações passam a ocorrer nos países desenvolvidos e, posteriormente, proliferam-se nos países em desenvolvimento. Assim, de um modo geral, a implementação dessas políticas tem início no contexto do capitalismo monopolista – como meio de enfrentamento da questão social, buscando combinar o atendimento de necessidades decorrentes das demandas do desenvolvimento capitalista e as pressões de lutas de classes.

O capitalismo, no início do século XX, passou por profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica

³ “Crise de 1929/33 – Esse período também é conhecido como Grande Depressão. Foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento. Uma crise que se iniciou no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York. A crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio internacional a um terço do que era até então. Com ela instaura-se a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados.” (Sandroni apud Behring et al., 2000, p. 25).

econômica, as quais se refletiram nas estruturas sociais e nas instâncias políticas das sociedades envolvidas. Nesse período histórico, o capitalismo concorrencial foi substituído pelo capitalismo dos monopólios e oligopólios.

A constituição da organização monopólica tinha como objetivo primeiro⁴ “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (Netto, 1992, p. 16). Nessa organização, o sistema bancário e creditício também redimensionou seu papel econômico-financeiro, bem como comportou níveis e formas diferenciados, que iam desde acordos de cavalheiros à fusão de empresas.

A intervenção do Estado mudou funcional e estruturalmente no capitalismo monopolista. Anteriormente a esse advento, o Estado atuava como o zeloso guardião das condições externas da produção capitalista. Somente ia além da fronteira de garantidor da propriedade privada e dos meios de produção burgueses em situações precisas – onde era necessária uma intervenção emergencial, episódica ou pontual. Nesse período, entretanto, a intervenção do Estado fazia parte da organização e da dinâmica econômica de forma contínua e sistemática.

⁴ A organização monopólica para além de seu objetivo principal, introduz na dinâmica da economia capitalista um leque de fenômenos “(a) os preços das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; (b) as taxas de lucros tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; (c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa *média* de lucro (Mandel apud Netto, 1992) e a tendência ao subconsumo; (d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil (logo, a taxa de lucro que determina a opção do investimento se reduz); (e) cresce a tendência a economizar trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; (f) os custos *de venda* sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado – o que, por outra parte, diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contra-arrestando, pois, a tendência ao subconsumo)” (Netto, 1992, p. 16-17).

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente (...), da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções (Netto, 1992, p. 21).

Dentre as funções econômicas que o Estado desempenha, existem as diretas e as indiretas. Como funções econômicas diretas

(...) a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis, (...) a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldade, (...) a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado (Netto, 1992, p. 21).

Quanto às funções indiretas, destacam-se

(...) as encomendas/compras do Estado aos grupos monopolista, (...) os investimentos públicos em meios de transporte e infra-estrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e (...) os gastos com investigação e pesquisa (...) (Netto, 1992, p. 21-22).

A relação do Estado com a burguesia, no capitalismo monopolista, dá-se de forma a proporcionar as condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista. Para exercer esse papel, o Estado deve legitimar-se politicamente, incorporando outros protagonistas sociopolíticos. Isso serve como base de sustentação e de legitimação sociopolítica, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permitindo-lhe organizar um consenso que assegure seu desempenho.

No tocante à exploração da força de trabalho, também chamam atenção as diferenciações entre o capitalismo concorrencial e o capitalismo monopolista. No primeiro, a intervenção do Estado sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas dos trabalhadores explorados ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo. No capitalismo monopolista, entretanto, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, passam a ser função prioritária do Estado, que começa a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e a sua alocação frente às necessidades e aos projetos do monopólio.

A transição ao capitalismo monopolista se ocorreu paralelamente a um aumento da organização das lutas do proletariado e do conjunto dos trabalhadores.

(...) as demandas econômico-sociais e políticas imediatas postas por todo este processo reivindicativo e organizativo macroscópico não vulnerabilizaram a modelagem da ordem econômica do monopólio, ainda que a tenham condicionado em medida considerável (...) (Netto, 1992, p. 23).

O capitalismo monopolista, em função de sua dinâmica e de suas contradições, cria condições que fazem com que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política, responda positivamente às demandas das classes subalternas, atendendo a interesses e a reivindicações imediatas. Nesse processo, há tensionamentos pelas exigências da ordem monopólica e também pelos conflitos que a mesma dinamiza em toda a sociedade.

No capitalismo monopolista, a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho ativa,

o que se dá mediante a regulamentação das relações capitalistas com trabalhadores, através do sistema de seguro social⁵.

Sendo assim, a importância das políticas sociais é notável, no sentido de assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento monopolista, e, em nível político, elas atuam como um vigoroso suporte da ordem sociopolítica, oferecendo respaldo efetivo à imagem do Estado como social, como mediador de interesses conflitantes.

Quando a regulação por parte do Estado atende aos interesses do trabalho, interferindo de certa forma nas demais ações reguladoras em benefício do capital aceleram-se as reclamações dos capitalistas. Nos momentos de crise fiscal, onde aumentam as demandas sobre o orçamento público e há diminuição de recursos para serem investidos, as disputas em torno do destino dos recursos públicos tornam-se cada vez mais acirradas.

É nesse contexto que começa a surgir uma reação histórica e política ao keynesianismo e ao Estado de Bem-Estar:

(...) inicia-se a reinvenção do liberalismo promovida pelos neoliberais no final dos anos 70 e 80, expandindo-se na década de 90, em todo o mundo. Em 1944, Friedrich Von Hayek (...) afirmava que a limitação dos mecanismos de mercado pelo Estado ameaçava a liberdade econômica e política (Anderson apud Sader, 1995, p. 8).

Os argumentos em defesa de um capitalismo livre de regras emergiram no período de crescimento mais rápido do capitalismo, no intervencionismo estatal – período que vai de 1945 até o final dos anos 60. A argumentação de Hayek e de seus companheiros era de que o novo igualitarismo, promovido pelo Estado de Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a

⁵ “(...) o sistema de seguros foi paulatinamente e sucessivamente implementado através de institutos de previdência social para categorias de trabalhadores como marítimos, estivadores, bancários e industriários (...)” (Faleiros et al., 2000, p. 45).

vitalidade da concorrência, à qual estava ligada diretamente a prosperidade de todos. As teses do neoliberalismo ficaram repousando nos livros durante 20 anos.

O final dos anos 60 e o início dos anos 70 trouxeram consigo o fenômeno de estagflação para o conjunto dos países capitalistas, que experimentaram uma nova situação: baixas taxas de crescimento, com altas taxas de inflação. Nesse momento, entraram em cena os paradigmas teóricos neoliberais, que atribuem à crise, dentre outros elementos, o poder excessivo dos sindicatos, bem como o movimento operário, os quais, segundo Hayek, haviam corroído as bases da acumulação capitalista com suas reivindicações salariais e os gastos sociais do Estado, o que desencadeava a destruição dos lucros das empresas e a inflação.

A luta pela democratização e pela ampliação de direitos está associada à construção democrática do Estado e da sociedade. Essa dinâmica se insere nos processos econômicos e sociais ligados à crise brasileira da década de 80.

(...) entendemos a crise brasileira como expressão particular de uma crise de natureza mais geral do capitalismo, cujos traços particularizantes são dados pelos modos e formas da inserção do Brasil na ordem capitalista mundial, consideradas as características históricas da formação econômica e social brasileira; isto é, sua base econômico-produtiva, a constituição das classes sociais e do Estado (Fernandes, 1995, p. 23).

Tendo como referência as mudanças que ocorreram a partir da desagregação do Estado autoritário no Brasil, percebe-se a interpenetração de duas dinâmicas societárias que explicam a crise iniciada nos anos 70 e sua expansão nos anos 80: as complexas mediações de elementos políticos – determinados pela crise do autoritarismo – e os determinantes econômico-sociais. No Brasil, a crise do Estado desenvolvimentista e o ressurgimento do paradigma teórico neoliberal estão ligados ao Consenso de Washington e têm reflexos na crise do modelo

nacional desenvolvimentista, diante da emergência de reorganização do capitalismo em escala mundial, que demanda que os países considerados de Terceiro Mundo cumpram as exigências das determinações oriundas da nova ordem mundial.

O objetivo do encontro denominado informalmente de Consenso de Washington era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina. Nessa avaliação, houve ampla concordância sobre a importância de haver reformas na região, e ratificou-se a proposta neoliberal que o Governo norte-americano vinha recomendando como condição para conceder cooperações financeiras externa, bilaterais ou multilaterais. No encontro, foi registrado, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências.

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do Governo norte-americano. Acabaria cabalmente absorvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse (Batista, 1994, p. 100).

Isso foi encaminhado de tal forma que, aparentemente, a grave crise econômica que enfrentava a América Latina não tinha raízes externas, devendo-se apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas adotadas, e às formas autoritárias de governo nelas disseminadas, passando a impressão de que a solução residiria em reformas neoliberais.

As idéias neoliberais tiveram um *marketing* tão bem-feito que, além de serem identificadas com a modernidade, permitiram incluir, no Consenso de Washington, a afirmativa de

que as reformas realizadas na América Latina se deram pela capacidade de visão, de iniciativa e de coragem dos seus novos líderes.

As discussões sobre a crise do Estado tornaram-se públicas, sendo veiculadas até nos meios de comunicação, e passou-se a admitir abertamente a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e a conveniência de se transferir a responsabilidade a organismos internacionais, o que levou, então "... a [se] admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal" (Batista, 1994, p. 105).

No Consenso de Washington, a democracia e a economia de mercado estavam presentes como objetivos que se complementam e se reforçam, porém "(...) revela-se implicitamente a inclinação a subordinar, se necessário, o político ao econômico" (Batista, 1994, p. 105). A democracia não estava colocada como um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social, mas como um subproduto do neoliberalismo econômico.

As expressões da questão social, como educação, saúde, distribuição de renda e eliminação da pobreza, não foram tratadas no encontro, pois eram vistas como decorrência natural da liberalização econômica, ou seja,

(...) deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho, um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas (Batista, 1994, p. 108).

Preocupada com a possibilidade de perder o controle do processo de reformas na América Latina, a burocracia internacional, sediada em Washington, passou a considerar conveniente incorporar novos elementos de natureza política e

social aos de ordem econômica. Foi isso que levou o Banco Mundial a dedicar o seu *World Economic Report* de 1990 exclusivamente ao tema da miséria no Terceiro Mundo.

Nas palavras do (...) ex-diretor (...) do Centro para o Desenvolvimento da OCDE e atual assessor da Presidência do BID [Louis Emmerij], para levar a cabo as reformas sociais de que necessita a América Latina, não se voltaria, porém, a confiar no Estado. Muito pelo contrário. Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, sabidamente estrangeiras em sua maioria. [Ele sustenta ainda que], para garantir a governabilidade e as reformas liberais, seria necessário, nada menos, nada mais, que `desagregar o Estado´. Esta seria, na sua opinião, a única maneira de superar as burocracias nacionais, entendidas como obstáculo por excelência à modernidade (...) (Batista, 1994, p. 109).

As áreas que a avaliação realizada no Consenso de Washington abrangem foram: “1.Disciplina fiscal; 2.Priorização dos gastos públicos; 3.Reforma tributária; 4.Liberalização financeira; 5.Regime cambial; 6.Liberalização comercial; 7.Investimento direto estrangeiro; 8.Privatização; 9.Desregulamentação; e 10.Propriedade intelectual” (Batista, 1994, p. 118).

Essas propostas convergem para dois objetivos básicos: “(...) de um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco” (Batista, 1994, p. 119). Isso tudo regulado pelo princípio da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas internas e externas.

Nessa perspectiva, a América Latina converteu-se em um laboratório onde as burocracias internacionais, baseadas no Consenso de Washington, testam, em nome de uma pretensa modernidade, teorias e doutrinas, às quais não há ressonância nos

próprios países desenvolvidos onde procuram inspiração.

O paradigma teórico neoliberal tem como receita para sair da crise as seguintes proposições básicas: manter um Estado forte, a fim de romper com o poder dos sindicatos e controlar a moeda, porém mínimo nos gastos sociais e nas regulamentações econômicas; buscar permanentemente a estabilidade monetária como meta suprema do governo; forte disciplina orçamentária contendo gastos sociais e restaurando a taxa *natural* de desemprego, traduzindo-se em desemprego estrutural⁶; reforma fiscal, reduzindo impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas; aumento da desigualdade; desmonte dos direitos sociais, com quebra da vinculação entre a política social e os direitos – parte do pacto político do Estado de Bem-Estar.

Existem sintomas básicos da crise global que atingem a sociedade capitalista contemporânea, são eles: a reestruturação produtiva e a globalização das economias e dos mercados. Esses sintomas rebatem diretamente nas formas de regulação do Welfare State, principalmente nos países que mais avançaram na implantação de sistemas de seguridade social.

A globalização do capital e dos mercados trouxe fortes repercussões aos países do Terceiro Mundo, em especial àqueles que possuem um complexo parque industrial em consolidação, como é o caso do Brasil. Identificar a intensidade com que essas repercussões rebatem na vida social e as dificuldades que surgiram para seu equacionamento torna-se indispensável para compreender a realidade atual.

De fato, desde o início da formulação de políticas econômicas fundamentadas no recorte teórico neoliberal, verifica-se, do ponto de vista social, o crescimento da pobreza,

⁶ Desemprego estrutural - Origina-se de mudanças na tecnologia de produção ou nos padrões de demanda dos consumidores. Em ambos os casos, um grande número de trabalhadores fica em situação de desemprego, enquanto uma minoria especializada é beneficiada (Sandroni apud Behring, 2000, p. 90). Considerando a corrida tecnológica permanente que demarca esse período do capitalismo, o desemprego estrutural torna-se um componente da vida contemporânea (Behring et al., 2000, p. 35).

do desemprego e da exclusão social, ao mesmo tempo em que há uma imensa concentração de renda e riqueza no mundo (Bering, 2000). Já do ponto de vista político, o que se constata é o esvaziamento das instituições democráticas como reflexo de uma lógica economicista, autoritária e tecnocrática, assumida pelos Poderes Executivos, e, no campo da cultura, constata-se o aprofundamento do individualismo, do consumismo e do pensamento único.

Com a aceleração do conjunto do processo de produção/reprodução capitalista, acontece o aumento do desemprego, que se configura em desemprego estrutural. O crescimento do setor de serviços absorveu parte dessa mão-de-obra, porém, em proporção ao número de trabalhadores que perderam seu emprego, essa absorção torna-se insuficiente.

Na crise de superprodução, poderia haver reações em cadeia, mas estas foram amortecidas pelo seguro-desemprego, que não permite que caia bruscamente o consumo nos períodos de desemprego estrutural. Entretanto, apenas o respaldo da seguridade social não assegura o efeito anticíclico.

Ao longo desta reflexão, busca-se demonstrar que a política social brasileira ocupa posição residual no contexto da formulação da política econômica a partir do período histórico de vigência do modo de organização do trabalho fordista e com o modelo de desenvolvimento keynesiano. Percebe-se, também, que o significado da política social não pode ser analisado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, pela relação desses processos na totalidade. O entendimento da luta no terreno do Estado – espaço contraditório, mas com hegemonia do capital – requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica.

Assim, nesse contexto, com a efetivação de políticas que resultam em possibilidades políticas, econômicas e sociais segregadas na ordem monopólica, a questão social coloca-se

como objeto de políticas sociais. Portanto, é através da política social que o Estado burguês, no capitalismo monopolista, procura administrar as expressões da questão social, buscando atender às demandas da ordem monopólica. Os reflexos da questão social são recortados como sendo problemáticas particulares – a fome, o desemprego, etc. – e dessa forma enfrentados.

Assim, as possibilidades e os limites das políticas sociais estão ligados diretamente aos ciclos econômicos ou à forma como o capitalismo se desenvolve. Nesse sentido, considera-se importante passar a contextualizar a forma como se deu a organização e a gestão das políticas sociais brasileiras ao longo do seu desenvolvimento. Tal contextualização será, para efeitos analíticos, dividida em quatro períodos históricos, de acordo com o perfil da regulação política, econômica e social prevalecente. Desse modo, os momentos serão distinguidos da seguinte forma⁷: de 1930 a 1964, quando predomina a política social populista, com alguns traços desenvolvimentistas; de 1964 a 1985, quando se destaca a política social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase da abertura política; de 1985 a 1990, quando aparece a política social do período de transição para a democracia liberal, e a partir dos anos 90, com a política social de fundamento neoliberal.

2. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil

A dinâmica das forças políticas e sociais modifica o Estado, em especial nos regimes democráticos, configurando-se como suporte e resultado da cidadania⁸.

⁷ Os autores que escrevem sobre as políticas sociais brasileiras usam diferentes períodos e formas para fazê-lo. Aqui, usar-se-á a mesma periodização adotada pela autora Potyara A. P. Pereira, em seu livro *Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

⁸ “A cidadania compreende o reconhecimento dos indivíduos e coletivos como sujeitos na construção da história, pela participação política, pelo exercício da autoridade e pela garantia que lhe é dada, num Estado de Direito, das condições e meio de vida tanto como direito individuais (fruto do

No sistema de garantia de direitos estão implicados Estado, sociedade e mercado, modificando-se nos embates sociais, políticos e culturais e nas crises econômicas do Estado, da sociedade e da economia, propiciando tanto a emergência e a ampliação como a redução ou a eliminação de políticas sociais, as quais serão objeto analítico nos itens seguintes.

2.1 Período populista/desenvolvimentista (1930-64)

Antes de 1930, o Estado brasileiro praticamente não exercia regulação sobre a área social, não gerindo o processo de provisão social, deixando esse papel para outras instâncias, como a iniciativa privada não mercantil, a qual dava respostas tópicas e informais às reclamações da pobreza.

A conjuntura brasileira da década de 30 foi marcada pela revolução liderada pelo então Presidente da República Getúlio Vargas, que buscou direcionar a política de forma a transformar as relações do Estado e da sociedade para a integração do mercado interno e para o desenvolvimento da indústria, mas mantendo a exportação de produtos agrícolas, sem romper a dependência dos países centrais.

Nesse período, a questão social não era mais considerada uma questão de polícia e tratada repressivamente, porém não foi tratada como um problema que merecesse a mesma atenção dispensada a outras áreas, como, por exemplo, a econômica.

A subordinação dos valores de equidade e da justiça social aos interesses da maximização econômica impediu que o envolvimento estatal na regulação e na provisão social viesse a significar ponderável mudança no padrão da política social herdado da política anterior (Pereira, 2000, p. 130).

liberalismo) quanto como direitos políticos (liberalismo e democracia) e direitos sociais (socialismo e social-democracia), (...)". (Faleiros et al., 2000, p. 43-44).

A política trabalhista de Getúlio Vargas buscava controlar as greves e os movimentos operários, bem como estabelecer um sistema de seguro social. Assim, a proteção social⁹ do seu primeiro mandato de governo (1930-1937) definia-se de forma fragmentada por categoria, limitada e desigual no acesso aos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras.

(...) dirigentes de institutos foram cooptados pelo poder numa troca de favores o que fez com que se caracterizasse esse modelo de corporativismo, por levar em conta mais a relação personalizada do presidente ou do ministro com os dirigentes sindicais (chamados de pelegos) que as relações de garantia de cidadania (...) (Faleiros et al., 2000, p. 47).

No segundo mandato do Governo Getúlio Vargas, compreendido entre 1937 e 1945, a política social foi gestada de forma setorial, restringindo-se a decisões particulares para cada questão considerada importante e urgente.

No Governo de Getúlio Vargas da década de 30, as principais medidas de proteção social foram: *a criação* do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – com o objetivo de articular o atrelamento dos sindicatos ao Estado, por meio do controle das suas eleições, de suas finalidades, finanças e atividades - da carteira do trabalho, da legislação trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de

⁹ “Proteção social é um conceito amplo que desde meados do século XX, engloba a seguridade social (ou segurança social), o asseguamento ou Q garantias à seguridade e políticas sociais. A primeira constituiu um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguamento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros (...)” (Pereira, 2000, p. 16).

Aposentadoria e Pensão; *a promulgação* da Constituição Federal de 1934 – que contemplou tanto os ideais do liberalismo político quanto os do reformismo econômico -; *a imposição*, pelo Estado Novo, da Constituição de 1937; *e a criação* do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938 (ligado ao Ministério da Educação e Saúde) – que tinha como objetivo normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, predominantemente desenvolvida por entidades privadas.

A década de 40 teve dois governos: até 1945, quem governou foi o Presidente Getúlio Vargas, com o chamado Estado Novo, e de 1945 até 1950, quem esteve à frente do governo foi o Presidente Eurico Gaspar Dutra, com a chamada fase de redemocratização.

As principais medidas de proteção social da década de 40, com o governo de Getúlio Vargas, foram: *a instituição* do salário-mínimo; *a reestruturação* do Ministério da Educação e Saúde; *a promulgação* da Consolidação das Leis do Trabalho - (CLT); *a criação* do Imposto Sindical, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), de nova legislação sobre acidentes de trabalho, do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) – implantado em regiões insalubres (Amazônia e Minas Gerais) -, do Departamento Nacional da Criança, da Comissão Nacional de Alimentação e da Fundação Casa Popular.

No sentido de promover a industrialização do País, o ensino industrial teve especial atenção do Governo, com o objetivo de preparar mão-de-obra qualificada. Assim, em 1942, foram tomadas duas medidas: a instituição da Lei Orgânica do Serviço Industrial, objetivando preparar técnicos de nível médio, e a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), com o intuito de preparar menores, jovens, e operários para o trabalho na indústria.

A criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) ocorreu em 1942, a fim de atender às famílias de pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial. Sua coordenação era de responsabilidade da Primeira-Dama, o que se perpetuou em

muitos estados e municípios, dificultando o entendimento da assistência na condição de política social pública.

Ainda na década de 40, no governo de Eurico Gaspar Dutra, foi criado, em 1946, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), voltado à preparação de mão-de-obra para o comércio e serviços. Numa linha assistencial e com finalidade recreativa, foram criados, também, em 1946, o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Social do Comércio (Sesc), mantidos por contribuições compulsórias das empresas e dirigidos pelas respectivas entidades de classe patronal. Entre outros propósitos de origem, essas entidades deviam orientar sua atuação no sentido de promover o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes sociais.

No governo de Eurico Gaspar Dutra, houve ainda a promulgação da Constituição Federal de 1946 (defensora dos ideais liberais) e a criação, com posterior esvaziamento, do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), que foi o primeiro a implantar instituições sociais voltadas ao atendimento de demandas em setores sociais como saúde e alimentação.

Após o ano de 1946, a LBA passou a dedicar-se às pessoas que estavam numa condição marginal, sem qualificação, e que não conseguiam se inserir nas atividades urbanas, bem como à maternidade e à infância. A assistência predominava na distribuição de benefícios sociais, quando se misturavam ações das primeiras-damas e obras de caridade cuja forma tinha cunho assistencialista.

No governo de Getúlio Vargas, da década de 50, com o incentivo ao crescimento e à diversificação industrial, houve a intensificação da intervenção do Estado na economia e na sociedade. Assim, ocorreu a criação de grandes empresas estatais, tais como a Petrobrás, a Eletrobrás e o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (atualmente denominado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)).

No período 1954-64, o planejamento central passou a ser valorizado, porém, mais uma vez, os aspectos sociais continuaram não sendo prioridade. Quando esses aspectos eram contemplados, ficavam à disposição da rentabilidade econômica e do crescimento industrial. Foi o que aconteceu no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, que incluiu a educação em seu Plano de Metas¹⁰, objetivando capacitar recursos humanos para a indústria.

Na década de 60, mais precisamente até 1964, durante os governos dos Presidentes Jânio Quadros e João Goulart, as principais medidas de proteção social foram:

- no campo do trabalho houve a *criação* do Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), do 13º salário, do salário-família para o trabalhador urbano e a *promulgação* da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – que visava à uniformização de benefícios e serviços prestados pelos antigos IAPs, priorizando a padronização da qualidade da assistência médica. Contudo a cobertura previdenciária prevista na LOPS atendia somente aos trabalhadores com regime trabalhista da CLT, não contemplando os trabalhadores rurais e domésticos;
- no campo da educação, merece destaque a criação da Lei de Diretrizes e Bases, do Programa de Alfabetização

¹⁰ “O Plano de Metas consistia no planejamento de trinta metas prioritárias distribuídas em cinco grandes grupos, mais a construção da nova capital do País – Brasília – no Planalto Central. Os cinco setores e respectivas metas eram os seguintes: energia (...), transporte (...), alimentação (...), indústrias de base (...), educação (meta 30, com 3,4% dos investimentos), sendo a prioridade voltada à formação de pessoal técnico para as atividades produtivas; (...). Todavia, não era um plano completo, global, fundamento, acabado. Era apenas um conjunto de projetos relativos a diferentes setores, ‘um programa setorial, sem adequada análise macroeconômica’ (Brum, 1998, p. 269) e, por isso sem contemplar mudanças estruturais profundas, como a reforma agrária, a reforma fiscal e tributária, a reforma cambial e a reforma administrativa. (...)” (Brum, 1998, p. 234-235).

de Adultos e do Movimento de Educação de Base (MEB);

- no campo da saúde, o destaque foi a transformação do Serviço Especial de Saúde Pública em fundação, e a criação do novo Código Sanitário, com uma visão mais orgânica de saúde.

Nesse contexto, onde a burguesia industrial e a classe média se sentiam ameaçadas pela possibilidade do socialismo, em 1964, no Brasil, ocorreu um golpe de Estado, instalando-se um período ditatorial com duração de 21 anos. O golpe deu-se por razões ideológicas, políticas, econômicas e sociais, culminando em centralização do poder, marginalização do movimento sindical, perseguição de lideranças políticas, bem como introduziu mudanças visando estabelecer as bases de um novo relacionamento do Brasil com o capital internacional. Esse período, a seguir abordado, foi marcado por um regime fortemente totalitário, em que os mecanismos de pressão e de participação decisória da sociedade foram anulados.

2.2 Período tecnocrático-militar (1964-85)

Das características desse período, destaca-se a modificação na organização do Estado, que deixou de ser uma organização populista para tornar-se tecnocrática e centralizada, o que resultou na reestruturação da máquina estatal, privilegiando o planejamento direto, a racionalização burocrática e a supremacia do saber técnico.

No início do Governo militar, a política social foi traduzida como um conjunto de medidas destinadas a eliminar qualquer obstáculo ao desenvolvimento econômico, pois, na avaliação dos governantes, a perda de eficiência produtiva era reflexo da agitação político-sindical.

Os períodos que compuseram a ditadura militar não foram homogêneos, havendo períodos bem demarcados: no primeiro, que vai de 1964 a 1968, houve a definição das bases do

Estado de Segurança Nacional, com a formulação de mecanismos de controle e reforma constitucional; o segundo, de 1969 a 1974, pode ser considerado o mais severo do regime militar; e o terceiro de 1974 a 1985, da distensão até a retirada dos militares da cena política, como atores de frente.

Entre 1964 e 1966 houve a adoção do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), quando foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), e se decretou a perda da estabilidade no emprego, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo implantada uma política salarial restritiva.

Ao longo do tempo, o BNH começou a desenvolver programas de desenvolvimento urbano, através do financiamento de planos de saneamento básico e transporte, sendo progressivamente desvirtuado de suas funções sociais, passando a seguir quase exclusivamente as regras do mercado.

No que diz respeito à questão da criança e do adolescente, o Governo criou, em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), com o objetivo de estabelecer normas e diretrizes para a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Desde então, a prioridade no atendimento é para as crianças e os adolescentes, deixando de lado a família, onde, de fato, residem os maiores problemas – na sua maioria, de incapacidade de atender às necessidades básicas de seus membros, em razão do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos brasileiros.

A partir de 1967, a concepção de política social foi vista pelo Estado como uma decorrência do desenvolvimento econômico, privilegiando-se a industrialização de bens de consumo duráveis, bem como a intervenção do mesmo na economia e na sociedade, o que se refletiu nos trabalhadores da seguinte forma: arrocho salarial, esvaziamento do poder dos sindicatos e de suas funções específicas, proibição de greves e substituição da Justiça do Trabalho pelo Executivo Federal nas decisões dos reajustes salariais.

No tocante à Educação, ainda em 1967, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), pretendendo a alfabetização e a educação continuada de adolescentes e de adultos; também foram instituídos programas de capacitação profissional, com o objetivo de responder às exigências do crescimento econômico.

Os anos de 1966 e 1967 marcam a unificação dos institutos de previdência em um único organismo, que se denominou Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), na política centralizadora do Governo Federal. Visando ao aumento da produtividade, foram firmados convênios entre o empresariado e o INPS, a fim de que o trabalhador fosse atendido na própria empresa, através de um sistema denominado Saúde e Segurança no Trabalho.

Em 1970, foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que tinham como objetivo proporcionar aos trabalhadores a participação direta no faturamento das empresas e nas receitas dos órgãos públicos. Porém a participação direta no faturamento das empresas tinha como regra que o trabalhador só teria direito ao saque por ocasião do casamento e da aposentadoria, além de um salário mínimo por ano às classes de mais baixa renda.

No período 1968-73, aconteceu o chamado “milagre econômico brasileiro”, quando foram criados o Programa de Distribuição de Terra (PROTERRA), a Central de Medicamentos (CEME), o Salário-Maternidade, o Amparo Previdenciário aos maiores de 79 anos ou inválidos, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento (FAD), bem como houve a fusão do PIS-PASEP.

A previdência aos trabalhadores ampliou-se e aumentou seu leque de atendimento: em 1971, aos trabalhadores rurais; em 1972, aos empregados domésticos; em 1973 aos jogadores de futebol; e em 1978 aos ambulantes. O acesso à previdência, pelos trabalhadores rurais, não é igual ao dos demais, pois eles têm benefícios de meio salário mínimo e não têm contribuição direta.

O Ministério do Trabalho e da Previdência Social foi desmembrado em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social – o que possibilitou a ampliação da atuação dos Serviços Sociais. A LBA integrou-se ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que pertencia ao Ministério da Previdência e Assistência Social, tendo como responsabilidade a implantação e a execução da Política Nacional de Assistência Social, ampliando sua área de atuação em programas de assistência ao excepcional, ao idoso e ao homem do campo. Esses três segmentos que passaram a integrar a área da assistência estavam fora do sistema de proteção social.

Nesse período, destaca-se, também, a criação do Sistema Nacional de Saúde (SNS), do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), e do Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento do Nordeste (PIASS).

Até o final da década de 70, o modelo utilizado “(...) repressivo, centralizado, autoritário e desigual [...] foi sendo implantando como um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar” (Faleiros, 2000, p. 48). Esse modelo foi controlado pela gestão tecnocrática que, em momento algum, almejou se tornar um projeto universal de cidadania. Dava-se, de forma fragmentada e desigual, o acesso social à população seguindo os interesses dos que estavam no poder, a fim de favorecer grupos privados, conquistar clientes, obter lealdade e dinamizar a acumulação.

As políticas sociais foram utilizadas, não poucas vezes, para fins eleitoreiros, contribuindo para que seu caráter de política pública e de direito social fosse desvirtuado, pois a sua prática se tornou personalizada e objeto de benesse, o que veio se perpetuando ao longo dos anos.

De 1979 a 1985, houve o último Governo militar. Como fatos marcantes dessa época, destacam-se a rearticulação da sociedade, através de um amplo movimento popular, onde se sobressaíram as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), o

movimento contra a carestia e as greves operárias, culminando com a grande movimentação pelas Diretas Já que ocorreram em 1984.

Quanto ao financiamento das políticas sociais a cargo do Governo Federal, as mesmas vinham sendo financiadas basicamente por fontes fiscais – recursos arrecadados por meio de impostos diretos e indiretos - e por fundos sociais – contribuições sociais. A inexistência de mecanismos de controle – como publicação periódica de gastos e participação da sociedade em conselhos setoriais - permitia que recursos arrecadados através dos fundos sociais acabassem sendo desviados para outros fins.

Outros fundos também foram criados com o objetivo de desobrigar o Tesouro do custeio de programas sociais, como, por exemplo, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), que foi pensado originalmente como meio de obtenção de recursos, para que o Governo não precisasse dar conta sozinho do déficit da Previdência Social.

Os gastos com a Política Nacional de Assistência Social revelam o tratamento secundário que o Estado tem dado à população usuária dos serviços de assistência social, pois o financiamento dessa área apresenta decréscimos e descontinuidade significativos nos períodos de crise financeira, o que é extremamente contraditório, visto que as crises trazem consigo o aumento da pobreza e das desigualdades. Portanto, nesses momentos, deveria haver um acréscimo no financiamento de programas de assistência social. A assistência social é gestada com saldos residuais do orçamento da União.

Os debates a respeito das políticas sociais na perspectiva de sua democratização iniciaram-se na década de 80, em decorrência das manifestações contra a ditadura militar e dos esforços de uma construção democrática do Estado e da sociedade, conforme se pode observar no próximo item.

2.3 Período de transição para a democracia liberal (1985-90)

O rompimento do regime militar foi algo lento e gradual. Somente em 1982, houve eleições para governadores, e, em 1984, a luta por eleições diretas para presidente da República teve como resultado eleições indiretas, sendo que, em 1986, houve a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

Nesse período, a sociedade voltou a se mobilizar, emergindo da repressão da ditadura para manifestações de rua, formação de comitês, encaminhamento de abaixo-assinados, articulação e mobilização de entidades sindicais, dentre outras. Ouviram-se várias vozes na disputa por interesses, na Assembléia Nacional Constituinte. Também a ala conservadora do Congresso articulou-se num bloco chamado *Centrão*, isso em oposição às pressões por direitos sociais e na defesa dos interesses dominantes, havendo disputa e negociação em cada artigo da Carta Constitucional.

Na Constituição Federal, no que diz respeito ao plano econômico, houve a defesa de alguns monopólios estatais, como o do petróleo, o dos transportes, o de cabotagens, das comunicações e dos portos, e, no plano social, houve avanço nos direitos das mulheres, das crianças, dos índios, bem como a inclusão do conceito de seguridade social, composto por direitos universais à saúde, à previdência e à assistência social. Assim, a saúde e a assistência social passaram a ser direito do cidadão e dever do Estado, tendo caráter distributivo, e a previdência social, com caráter contributivo, teve seu acesso restrito aos contribuintes.

O trabalhador empregado foi alvo de significativa atenção constitucional, com as seguintes previsões de alterações ou implementações: redução da jornada semanal de trabalho de 48 horas para 44 horas; redução de seis horas para os turnos de revezamento; férias anuais remuneradas com mais um terço de salário; extensão do FGTS a todos os trabalhadores; estabilidade no emprego dos funcionários públicos após dois anos de contrato; licença paternidade; direitos iguais para todos os

trabalhadores (sejam eles urbanos, rurais e/ou domésticos); fixação de 50% para o valor mínimo de remuneração de horas extraordinárias de trabalho; vinculação da aposentadoria ao salário mínimo, visando à segurança mínima aos trabalhadores quando inativos; extensão aos aposentados dos benefícios concedidos aos trabalhadores ativos, inclusive do 13º salário e aumentos salariais; ampliação de 90 para 120 dias do período de licença maternidade; elevação da idade mínima para começar a trabalhar, de 12 para 14 anos; reconhecimento do direito de greve e de liberdade e autonomia sindicais; inclusão do seguro-desemprego como direito dos trabalhadores urbanos e rurais; e pagamento, no âmbito do PIS-PASEP, de um abono anual no valor de um salário mínimo aos trabalhadores com remuneração mensal de até dois salários mínimos.

Na educação, também houve progressos com a Constituição Federal de 1988, a saber: foi reafirmado o princípio da universalização do ensino fundamental; foi prevista a destinação de recursos públicos para esse nível de ensino e para a erradicação do analfabetismo; foi ampliado o percentual de recursos da União a serem aplicados na educação; foi mantida a gratuidade do ensino público em todos os níveis; as creches foram transformadas em um serviço educacional.

Das políticas sociais públicas, foi na esfera da seguridade social que a Constituição Federal de 1988 avançou de forma expressiva, constituindo o conhecido tripé da seguridade social: previdência social, saúde e assistência social.

Na política pública de saúde, concebeu-se o sistema único de saúde (SUS) que, operando sob a forma de rede integrada, descentralizada e regionalizada, pretendia instituir, no Brasil, um atendimento igualitário para toda a população.

(...) é nesse sentido que o SUS pode ser considerado a proposta que, no contexto da Seguridade Social, incorporou com mais fidelidade o princípio da universalização da cobertura do atendimento e mais enfaticamente renegou a atenção seletiva e elitizada das

políticas sociais de extração neoliberal” (Pereira, 2000, p. 155).

Na Previdência Social, a igualdade de direitos para todos os trabalhadores, sejam eles urbanos, sejam rurais ou domésticos, representa a iniciativa mais democrática, além das outras medidas voltadas para o trabalhador empregado, já indicadas anteriormente, que também tiveram significativos avanços na cobertura previdenciária.

Foi no terreno da política pública de assistência social, que a Constituição Federal de 1988 mais se diferenciou das Constituições passadas, “(...) ao encampar um projeto – que se tornou revolucionário – de transformar em direito o que sempre fora tratado como favor e de reconhecer os ‘desamparados’ como titulares ou sujeitos de direitos” (Pereira, 2000, p. 156). Para que isso se efetive, vem acontecendo um forte movimento no sentido de romper com práticas assistencialistas que perduram há anos.

No sentido inverso ao da garantia de direitos e dos avanços garantidos a partir da Constituição Federal, acontece o que Fagnani denomina “contra-reforma conservadora” (Fagnani apud Pereira, 2000, p. 156), contribuindo para que os avanços constitucionais não aconteçam na prática. Esse é um movimento que teve início em 1987 e vem se agravando até o presente. Dito de outra forma, ao mesmo tempo em que o Congresso incorporava direitos e definia o conceito de cidadania, na prática, o Governo promovia o desmonte das políticas sociais federais, minimizando os programas de habitação, sucateando a saúde e controlando as verbas da educação. Nas diretrizes emanadas da Constituição Federal de 1988, fica estabelecida a descentralização em diferentes áreas das políticas sociais. Como, por exemplo, no Capítulo II – Da Seguridade Social -, que estabelece como um dos objetivos na sua organização o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 194, Inciso VII).

A descentralização deve ser norteadada pelos princípios da democratização e da participação, contribuindo para que haja: mais justiça e equidade; universalização da prestação de serviços públicos; democratização das informações; viabilização da participação dos cidadãos nas decisões e ações governamentais; e fortalecimento do controle social.

O texto constitucional traz, ainda, os princípios da autonomia política, financeira e administrativa das instâncias de governo e o fortalecimento do interesse público. Nesse sentido, a concepção de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação.

No art. 1º da Constituição Federal, consta que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Essa definição tem repercussões na forma como cada ente federado é financiado, já que existe uma estreita relação entre autonomia política e financeira.

O que muda no texto constitucional é o reconhecimento do município como ente federativo. Esse caráter descentralizado, definido pela lei, pode também ser observado através de uma incipiente descentralização de recursos financeiros; no fortalecimento da autonomia do município nas esferas tributária e fiscal; na ampliação do poder de legislação do nível municipal e na definição de responsabilidades do município em relação a diferentes políticas públicas. “Atualmente, no total de recursos tributários disponíveis, a União detém cerca de 60%, para os Estados ficam aproximadamente 25%, e cabe aos municípios os 15% restantes (...)” (Cunha, 2000, p. 90). Cada nível de governo tem também seus recursos próprios, derivados dos impostos sob sua competência.

A seguridade social passou a ter um orçamento próprio, com recursos específicos, diferenciados daqueles que vão financiar as demais políticas de governo. A Lei Orçamentária Anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

O orçamento da seguridade social é formado por contribuições sociais e responde pelo financiamento exclusivo das políticas componentes da mesma, ou seja, saúde, previdência e assistência social. Porém a lei nem sempre é cumprida; exemplo disso é que, enquanto a arrecadação de contribuições sociais cresceu nos últimos 10 anos - de 1989 a 1999 - os recursos de impostos permaneceram praticamente inalterados, e os recursos das contribuições sociais estão tendo que financiar ações que deveriam ser financiadas com recursos fiscais (Cunha et al., 2000).

Os gastos na área social vinculam-se ao desempenho da economia, o que se reflete em políticas assistencialistas e de qualidade questionável, “Cujo resultado maior é tanto a subordinação de vastas parcelas da população à distribuição das migalhas, quanto (...) o paradoxo de que não se pode estruturar verdadeiras políticas sociais, cujo objetivo seja realmente o de compensar, pela via da política, as iniquidade do mercado” (Oliveira apud Yasbek, 1996, p. 47). Assim, as políticas sociais vêm se firmando como instrumentos de pouca efetividade no enfrentamento da pobreza no Brasil.

Toda a discussão sobre os direitos presentes na Constituição contribuiu para fazer emergir a consciência dos direitos do trabalhador nas lutas sociais, bem como para a construção de um novo pacto federativo, com a descentralização de responsabilidades para os níveis estadual e municipal. A municipalização das políticas de saúde, educação, da infância e da assistência previa controle social através dos seus respectivos conselhos de gestão setorial das políticas sociais, que se constituiu como uma das principais inovações democráticas nesse campo, por ser composto de forma paritária entre representantes da sociedade civil e do Governo e pela natureza deliberativa de suas funções no que se refere à definição da política em cada setor e ao controle social sobre sua execução. Os conselhos emergem como mecanismos de oposição às formas como as políticas sociais vinham sendo gestadas. Nesse contexto, é possível observar um processo de contradições entre um

modelo de garantia de direitos descentralizado e participativo e uma política clientelista, de distribuição de favores, cooptadora e fragmentada, que faz uso de recursos públicos para fins privados.

Nesse período de redefinições das relações entre Estado e sociedade civil, um amplo e heterogêneo conjunto de forças sociais se mobilizam para fazer frente à crise social que resultou da Constituição Federal de 1988. Nela, foram instituídos instrumentos de democracia direta - como plebiscito, referendos e projetos de iniciativa popular -, como mecanismos de ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas.

2.4 - Período de formulações de políticas públicas com recorte neoliberal

Frente ao esgotamento do período de ditadura, ao agravamento da questão social e a luta pela democratização do Estado e da sociedade, intensificaram-se os debates e os aprofundamentos a respeito das políticas públicas, em especial as de recorte social.

Em 1989, foi eleito o Presidente da República Fernando Collor de Mello, que definia seu programa de governo como: combate aos marajás, aos monopólios e à inflação, com redução do papel do Estado e ampliação do mercado. Esses projetos de reformas foram aniquilados com a volta da inflação e pelo esquema de corrupção existente, culminando na destituição (*impeachment*) do Presidente, pelo Congresso Nacional, em 1992. Com isso, assumiu a Presidência o Vice-Presidente Itamar Franco.

Em 1993, foi lançada a campanha *Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida*. A mesma foi liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, tendo a participação de muitos segmentos da sociedade. A campanha surgiu como resposta e, ao mesmo tempo, como denúncia da sociedade à falta de ações do Governo frente à miséria da população brasileira.

Nesse mesmo ano, após extenso período de mobilização e por pressão do Ministério Público, o Ministério de Bem-Estar Social deu início à discussão da elaboração de um novo projeto de lei que regulamentasse a assistência social no País. E, em 7 de dezembro de 1993, o Presidente Itamar Franco sancionou a Lei nº 8742 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - que veio regulamentar a Constituição e tornar, efetivamente, a assistência social um dever do Estado e um direito do cidadão.

O ano de 1994 marca o controle da inflação, através da adoção de uma moeda chamada Real. O gestor da mudança, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, candidatou-se à Presidência da República com a proposta de estabilizar a economia e implantar as reformas indicadas pela Constituição e foi eleito. Ele previa três eixos de ação: maior abertura possível da economia aos capitais internacionais, inclusive desfazendo-se dos monopólios estatais; privatização do patrimônio público; e redução dos direitos sociais, com a desregulamentação das leis trabalhistas. O modelo político adotado foi o de maior favorecimento do mercado e de redução do Estado.

Na reforma da previdência, regulamentada pelo Decreto nº 3.048, publicado no Diário Oficial da União, em 12 de maio de 1999, uma das conquistas das lutas das centrais sindicais foi a ausência de idade mínima para a aposentadoria, defendida por considerar que, no Brasil, o trabalhador ingressa muito cedo no mercado de trabalho. A cobertura de acidentes de trabalho ficou aberta também à iniciativa privada; a idade mínima para ingressar no mercado de trabalho passou a ser de 16 anos; o salário-família ficou restrito aos que ganham mensalmente menos de R\$ 360,00; o Conselho Nacional de Previdência Social passou a ter seis representantes do Governo Federal, três dos aposentados e pensionistas, três dos trabalhadores em atividade e três dos empregadores; o regime de aposentadoria dos funcionários públicos, exceto o dos militares, passou a exigir a introdução de critérios de idade e de tempo de contribuição, não existindo mais aposentadorias proporcionais; aprovou-se a

contribuição dos inativos para a previdência, onde são isentos os que ganham até R\$ 600,00 ao mês e, acima desse valor, a contribuição parte de 11% até 25 % da remuneração, conforme a faixa salarial. Essa lei que prevê a taxação dos inativos está sendo questionada junto aos tribunais, por ser considerada um confisco de renda, com ganho de causa para os demandantes.

O Governo brasileiro vem seguindo o receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI), introduzindo arrochos salariais, ajustes fiscais, redução do Estado, privatizações e desregulamentações das leis trabalhistas. A qualidade dos serviços prestados atualmente pela saúde pública leva milhões de brasileiros a pagarem planos de saúde particulares. As promessas de garantia de vagas para todos no ensino fundamental e a de melhoria na qualidade do ensino não vêm sendo cumpridas. Os índices de evasão e repetência continuam altos. A política habitacional está sob o controle do setor financeiro. Na assistência social, a tendência é de serem implantados serviços focalizados nos mais pobres, em conjunto com organismos não-governamentais, com o objetivo de reduzir a intervenção do campo estatal de garantia universal da cidadania. Programas semelhantes ao Comunidade *Solidária* vêm se efetivando de forma focalizada, o que não garante a universalização dos direitos e o acesso a eles. Na orientação dos teóricos neoliberais, cada indivíduo tem que se responsabilizar pelo seu bem-estar, ao invés de o Estado.

Postula-se, ao longo deste texto, que a questão social se atualiza conforme o quadro societário vigente. Portanto, na atualidade, assume novas configurações em decorrência da exigência de uma agenda de ajustes econômicos aos requisitos ditados pela globalização dos mercados e do capital em âmbito mundial.

Em sociedades como a brasileira, as conseqüências da implementação do paradigma teórico neoliberal estão em paralelo aos impasses da consolidação democrática, do frágil desenvolvimento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização. Para grande parte da população, expressam-

se no aumento das desigualdades, na diminuição dos direitos sociais e trabalhistas, no aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social, no aumento da violência da crise social, que veio se avolumando nos anos 90 e no início do novo milênio.

A miséria é consequência do subdesenvolvimento, mas não é qualquer tipo de desenvolvimento que a faz desaparecer. Na verdade, um estilo de crescimento que mantenha as pautas de exclusão social, econômica e política contribui para sua manutenção e seu agravamento. Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção.

Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem-estar (Abranches, 1987, p. 16).

As pessoas muito pobres, que consomem a maior parte de suas energias apenas para sobreviver, não têm as mesmas condições de outros, para atuar como cidadãos, pois a necessidade tolhe a liberdade. Essa situação faz com que sejam, também, politicamente mais fracas e mais dependentes. “Sua existência, nessa condição, debilita toda a nação. Porque nas comunidades em que parcela de seus membros permanece sem direitos e sem liberdade, o direito e a liberdade de todos estão sob permanente ameaça (...)” (Abranches, 1987, p. 16). Dessa forma, a erradicação da pobreza deve constituir-se em um acordo nacional plural. “Interessa a todos a afirmação inequívoca pelo menos dos direitos mínimos que, não por acaso, são interdependentes: os direitos à liberdade e à vida”. (Abranches, 1987, p. 16).

O grau de destituição da população depende, precisamente, da insuficiência relativa do conjunto total de meios que lhe permitem obter os bens e serviços necessários à vida e ao bem-estar, incluindo suas posses, sua renda e seus direitos em

relação à assistência pública.

A política de combate à pobreza possui natureza distinta, e tem por objetivo eliminar a destituição, num espaço de tempo definido, buscando incorporar os necessitados aos circuitos regulares da vida social e minimizando as principais carências que põem em risco a sobrevivência e a sanidade dessas pessoas.

As políticas de enfrentamento à pobreza são específicas, têm duração limitada e combinam ações sociais compensatórias. São partes da intervenção social do Estado, e, em muitos casos, superpõem-se às políticas sociais, mas têm uma identidade, uma coerência e uma estratégia próprias.

A erradicação da pobreza e a redistribuição de renda são faces distintas, ainda que interdependentes, da política social.

Não se erradica a pobreza sem redistribuir custos sociais. Essas políticas requerem esforço fiscal adicional, realocação de recursos públicos e redirecionamento de incentivos e vantagens a segmentos do setor privado. Suscitam, portanto, um dilema contratual, uma revisão do contrato social vigente. Passam pela macropolítica, antes de se tornarem “políticas públicas” (Abranches, 1987, p. 20).

No Brasil, encontram-se duas formas de pobreza: a de natureza estrutural – associada ao desdobramento histórico de nosso padrão de desenvolvimento –, e a pobreza cíclica – que se agrava com a crise de desemprego, a queda da renda e sua concentração crescente e a aceleração inflacionária.

Considerações Finais

As últimas décadas revelam que a sociedade capitalista contemporânea vem atravessando profundas transformações. Estas recolocaram a discussão da economia, da política, do social e do cultural. Assim, a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais

e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental.

Nesse contexto, ganha espaço o conceito de publicização, o qual

(...) funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas (Degenszajn et al., 2000, p. 62).

Os termos *público*, *publicização* e *público não estatal* têm sido incorporados pelo discurso de uma multiplicidade de atores sociais, tais como governos, movimentos sociais, profissionais, organizações não-governamentais e entidades diversas da sociedade. Porém é preciso ater-se ao significado desses termos, pois se vem criando uma imagem de um suposto consenso universal em torno do seu significado.

O *locus* para a publicização consolidar-se é a esfera pública, que é a base do processo de democratização, através do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expressa pela representação dos interesses das maiorias nos processos de decisão política. Assim, faz-se necessária, também, a construção de espaços de interlocução entre sujeitos sociais, na direção da universalização dos direitos de cidadania, a fim de alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao Estado, fortalecendo as formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada.

Essa dinâmica envolve a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública, que tenham a possibilidade de ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos diferentes interesses que regem as relações sociais numa sociedade de classes. Aqui se expressa a dimensão

política da esfera pública, baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida coletiva.

A construção da esfera pública implica, portanto, novas modalidades de relação entre o Estado e a sociedade civil, que transcendem as formas estatais e privadas, na busca da construção de uma esfera, onde o público não pode ser associado automaticamente ao Estado, nem o privado confundido com o mercado.

A Constituição Federal de 1988, dentre outras coisas, estimulou a construção de mecanismos de transferências de parcelas do poder do Estado para a sociedade civil organizada, como os conselhos paritários e deliberativos no âmbito das políticas públicas.

Os conselhos caracterizam-se como importantes canais de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente, com o objetivo de propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debates públicos, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação e ter acesso à lógica burocrática estatal, a fim de transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais. Assim, a sociedade civil também constrói alianças em torno de pautas coletivas, tendo que abandonar práticas individualistas e corporativistas, construindo ações coletivas de inúmeros sujeitos sociais, especialmente no âmbito dos municípios, que almejam a ampliação e o fortalecimento do poder local.

Desse modo, convive-se com uma contradição significativa, pois, ao mesmo tempo em que há todo um movimento no sentido de minimizar as funções do Estado e o não-cumprimento da lei, há grupos lutando para efetivar as políticas sociais como direito do cidadão e dever do Estado. É nessa perspectiva que se percebem as marchas e contramarchas da condução da política social brasileira respeitando os seus diferentes momentos de condução de política econômica

enquanto *locus* das prioridades nacionais na trajetória da acumulação capitalista.

Abstract: This paper is aimed at producing a discussion which might put together the movements of capitalist accumulation and the need for improvement of social policies. In order to achieve this aim, it deals with conceptual informations on these movements and changes perceived on the ensemble of social policies in the context of productive restructuring and structural reform, particularly those focused on the labour processes. Its geographical limits concern Brazil, and the time limits are circumscribed to 1930-90.

Key words: accumulation; capitalism; social policies.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza – a teoria da prática. In: ABRANCHES et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

BATISTA Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: *Em defesa dos interesses nacionais: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti. A nova condição da política social. *Em Pauta, Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ*. n.10. Rio de Janeiro, 1997.

_____. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

BRASIL. *Constituição 1988*. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 18.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COIMBRA, Marco Antônio, ABRANCHES, Sérgio e SANTOS, W. G. dos. *Política social e combate a pobreza*. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

CUNHA, Rosani Evangelista. Organização e gestão das políticas social no Brasil: o financiamento de políticas sociais no Brasil. In: *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

DEGENSZAJN, RAICHELIS, Raquel. Organização e Gestão das Políticas Sociais no Brasil: Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

DEMO, Pedro. *Educação pelo avesso: assistência como direito e como problema*. São Paulo: Cortez, 2000.

DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*. n.17, São Paulo, 1993.

_____. O 'Welfare State' no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. ANPOCS, 1989.

FALEIROS, Vicente de P. *A política social do estado capitalista*. 3.ed. São Paulo, Cortez, 1983.

FERNANDES, Ana Elizabete da. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiros anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

HOBBSAWN, Eric. J. *Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela, CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma intervenção histórico-metodológica*. 2.ed. São Paulo: Cortez-Celats, 1983.

_____. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LAUREL, Asa C. *Estado e política social no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica a formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado no capitalismo monopolista. In: O Serviço nas relações Sociais: Movimentos Populares e Alternativos de Políticas Sociais. ANAIS do V CBAS. São Paulo: Cortez, 1987.

PEREIRA, Potyara A. P. O Estado de bem-estar e as Controvérsias da igualdade. *Serviço Social & Sociedade*, n.20, São Paulo: Cortez, 1986.

_____. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez: 2000.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REIS, Carlos Nelson dos. A Relação Estado Sociedade: o desmonte das instituições públicas e a exclusão social. ANÁLISE. *Revista da*

Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, v. 8, n. 2. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

_____. Capitalismo, Direitos Sociais e Políticas Sociais no Brasil: algumas notas exploratórias. In. *Entre CARIDADE, SOLIDARIEDADE e CIDADANIA: história comparativa do serviço social Brasil/Alemanha*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo. (org.) *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SPOSATI, Aldaísa de Oliveira et al. *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: Uma questão em análise*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. (coord.) *Carta-tema. Assistência social no Brasil. 1983 – 1990*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência de cidadania. *Revista Serviço Social & Sociedade*. n.55, São Paulo. nov. 1997.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: USP, Curso de Pós Graduação em Sociologia, ed.34, 2001.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

