

Política Social nos embalos da crise do capital

Social policy in the course of capital crisis

Ester Taube Toretta*

Resumo: O presente artigo estabelece uma relação entre as políticas sociais e as crises do capital das décadas de 1930, 1970 e a contemporânea de 2008. De forma breve, expõe os reflexos destas crises e a lógica dos governos brasileiros, a partir das medidas econômico-sociais. Apresenta a atual crise do capital originada na crise imobiliária dos Estados Unidos da América (EUA), com reflexos mundiais, classificada como crise estrutural. Analisa algumas medidas do governo em processo no enfrentamento à crise.

Palavras-chave: política social; política social brasileira; crise do sistema capitalista.

Abstract: This article establishes a relationship between the social policies and crises of the capital in the 1930s, 1970s and contemporary of 2008. Briefly exposes the consequences of these crises and the logic of the socio-economic measures of Brazilian government. It shows the current capital crisis originated on the U.S. housing crisis, with repercussions worldwide, classified as structural crisis, as well as, analyzes some government measures to confront the crisis.

Keywords: social policy; Brazilian social policies; crisis of the capitalist system.

* Assistente Social, mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). *Correspondência:* Rua da Faculdade, 645 Jd. Santa Maria. Toledo – PR. CEP: 85903-000. E-mail: <ester_taube@hotmail.com>.

Introdução

A temática política social não é inusitada, muito pelo contrário tem sido explorada sob diversos enfoques. Contudo, está atualmente em evidência por mudanças contextuais e conjunturais e por esta razão demanda um olhar atento principalmente das ciências sociais.

Abordar a temática das políticas sociais é um trabalho árduo no campo teórico, visto que nos defrontamos com distintas interpretações, advindas de posicionamentos ideológicos. Entretanto, é eixo comum o marco de sua origem; a sociedade capitalista. Nesta, à medida que as relações sociais de produção se tornam antagônicas aos interesses das classes, colocando em confronto o próprio modelo, é que se vislumbra a sua utilização. Elas foram gradativamente se tornando cada vez mais necessárias em um conjunto de medidas que estabelecem o equilíbrio social, uma vez que atenuam as condições de precarização da vida humana e favorecem a reprodução social.

A construção deste artigo parte da preocupação com os rumos das políticas sociais brasileiras perante a atual crise do capital. Todavia, como dificilmente encontramos projeções para a área social, mas sim análises pós-acontecimentos político-econômicos, é na trajetória dos eventos e das políticas sociais que vamos buscar uma interpretação que possa nortear a questão.

O presente artigo foi construído com base em revisão teórico-bibliográfica, tendo por norte teórico e reflexivo o Estado e a intervenção econômico-social, visando situar o leitor na relação constituída na ordem da regulação social. Apresenta-se na perspectiva de autores revisados elementos históricos e modelos que subsidiaram as políticas sociais brasileiras. O exposto está finalizado com breves reflexões sobre a conjuntura atual em torno da crise do capital e algumas medidas do governo brasileiro. Nesta estrutura, almeja-se contribuir para reflexões em torno das políticas sociais brasileiras.

Políticas sociais e o Estado

Há consenso entre autores que as primeiras políticas sociais manifestaram-se no final do séc. XIX, com a criação de medidas de proteção social, ainda com base em um Estado Liberal. Nesta concepção de Estado, a elaboração e a aplicação de regras ocorrem sobre as relações entre pessoas privadas, sobretudo na defesa da liberdade e da propriedade. As expressões da questão social são interpretadas como demandas individuais.

Considerando as residuais iniciativas sociais do Estado, a sociedade civil ficava relegada à própria sorte ou contava com ações assistencialistas

sob tutela da igreja para atender às necessidades sociais. Ainda em processo embrionário eram impregnadas de caráter assistencialista, favorecendo a ideologização do benfeitor. Para Behring e Bochetti (2008, p.51), estas legislações, pré-capitalistas, tinham caráter punitivo, restritivo e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado. A mesma autora se refere a esta fase como protoformas de políticas sociais.

Cabe destacar que, no ideário liberal, as políticas sociais são concebidas como necessárias ao processo social tendo em vista o desenvolvimento econômico. Atuam como mecanismos de legitimação da ordem e manutenção do sistema capitalista; são, portanto, mecanismos de concessão para o mínimo equilíbrio social. Apresentam um caráter reducionista, sendo um paliativo às mazelas sociais, não são suficientes para absorver as demandas e nem estimam promover condições de igualdade social.

A natureza do Estado Liberal sofrerá gradativa mudança, no entanto perpetuará determinadas características vislumbradas no neoliberalismo em sociedades atuais. O principal fator desta mudança no Estado é atribuído à mobilização da classe trabalhadora. Ao assumir um papel político e revolucionário, questionando as condições advindas do sistema capitalista, tensionou a relação capital-trabalho, demandando um novo posicionamento ao Estado, que atendesse aos anseios também da classe trabalhadora.

A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias, sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pode existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX. (VIEIRA, 1992, p. 19).

No Estado Liberal, os direitos eram reconhecidos na propriedade privada, portanto, voltados aos interesses dos detentores do capital. No Estado social, passam a ser compreendidos na ótica coletiva, o que implica em assumir um papel ativo, organizado, com caráter de obrigatoriedade para o conjunto da sociedade. Neste sentido, Vieira (1992) destaca: "Não tem havido, pois política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica."

O Estado em sua origem burguesa é a representação dos interesses privados, é uma instituição legitimadora da coerção e do consenso. Neste processo as estratégias são definidas no próprio movimento dialético da sociedade, encontrando no Estado social o aporte democrático para os embates das condições postas e criadas pela lógica do sistema capitalista. Para Netto (1992, p.29), também as políticas sociais originam-se da mobilização e da organização da classe operária; contudo, destaca que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas.

A passagem de um Estado liberal para um Estado social¹ ocorreu de forma diferenciada entre países em meio ao próprio desenvolvimento do capitalismo. Entretanto, é na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista que se observa a presença do Estado atento à mediação dos confrontos de classes, tendo a preocupação precípua com a reprodução da força de trabalho.

No capitalismo concorrencial, preponderam as leis de mercado e o Estado não interfere nas relações econômicas, somente em situações precisas. Objetiva reduzir para o capital os custos de reprodução da força de trabalho. Responde básica e coercitivamente sobre as sequelas da exploração da força de trabalho por conta do confronto de lutas de classe, visando preservar a propriedade burguesa como um todo.

No capitalismo monopolista, o Estado tem a função de propiciar o surgimento de ramos de produção, nos quais o capital encontre possibilidades de se reproduzir a taxas de lucro diferenciadas positivamente da taxa média global do sistema. Atua como organizador da economia, transfere recursos sociais e públicos aos monopólios e assegura continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente.

Sincronizadas em maior ou menor medida a orientação econômico-social macroscópica do Estado burguês no capitalismo monopolista, o peso destas políticas é evidente, no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento monopolista. E, no nível estritamente político, elas operam como um vigoroso suporte da ordem sócio política: oferecem um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como social, como mediador de interesses conflitantes. (NETTO, 1992, p.31).

O Estado no capital monopolista passa a desenvolver políticas sociais alicerçado em um conjunto de fatores oriundos desta nova configuração do capital. A revolução industrial, as guerras mundiais e a crise de 1929 consolidam um panorama social aviltante representado na exclusão social, na miserabilidade, no distanciamento das classes sociais.

As políticas sociais se multiplicaram lentamente ao longo do período depressivo, que se estende de 1914 a 1939, e se generalizam no início do período de expansão após a segunda guerra mundial, o qual teve como substrato a própria guerra e o fascismo [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.69).

Ou seja, a origem da política social está associada a condições específicas, manifestada na História, que demandaram em novas formas

¹ Estado Social é um sistema político nascido da democratização do liberalismo clássico, provocada pelo sufrágio universal, pela universalização da cidadania e pela intervenção das massas na vida política. Trata-se de uma síntese não isenta de tensões, entre os direitos fundamentais, a liberdade política e os interesses econômicos.

de suprimento, regulação e controle, de parte majoritária da população. As políticas sociais têm como alvo as sequelas da questão social, ou seja, aquele conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas que se gestam com o surgimento da classe operária dentro de uma sociedade capitalista. (NETTO, 1992, p.13).

O processo de acumulação capitalista teve sua maior crise em 1929, conhecida como “crise cíclica” (crises geradas pelo sistema devido ao descompasso entre a superprodução, superacumulação e subconsumo) do capitalismo, denominada por alguns autores como a grande depressão. A crise econômica do capitalismo instaura uma fase de recessão e desemprego em massa, interferindo nas condições de vida e trabalho da população mundial. Como retratada por Sandroni (apud Behring 2000, p.25). “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.”

Este cenário força a busca por alternativas que evitem o colapso do sistema. A teoria de Keynes será amplamente utilizada, superando a teoria econômica liberal clássica de que o capitalismo é autorregulável. Segundo o pensamento keynesiano, a premissa fundamental para se compreender uma economia se encontrava na observação dos níveis de consumo e investimento do governo, das empresas e dos próprios consumidores. Partindo deste princípio, no momento em que as empresas tendem a investir menos, inicia-se todo um processo de retração econômica que abre portas para o estabelecimento de uma crise.

A afirmação do liberalismo econômico traduz a aspiração ao advento de uma sociedade civil, sem mediações, auto regulada. Essa perspectiva, apolítica no sentido preciso do termo, faz da sociedade de mercado o arquétipo de uma nova representação do social: o mercado econômico e não o contrato político torna-se o verdadeiro regulador da sociedade e não somente da economia. (ROSANVALLON, 1998, p. 08).

Keynes, ao propor o pacto, estabelecerá a idéia de que é papel do Estado restabelecer o equilíbrio econômico. Entre outras medidas, os governos deveriam aplicar grandes remessas de capital na realização de investimentos que aquecessem a economia de modo geral. Paralelamente, era de fundamental importância que o governo também concedesse linhas de crédito a baixo custo, garantindo a realização de investimentos do setor privado. De forma sintetizada, suas premissas defendem uma política fiscal creditícia e de gastos, realizando investimentos em períodos de depressão, a regulação da economia pelo Estado, o controle dos níveis de poupança e o estímulo à renda e ao consumo.

Sobretudo, sua teoria defendeu medidas de incentivo por parte do Estado como meio ao crescimento dos níveis de emprego; este por sua

vez garantiria que o mercado consumidor desse a sustentação à aplicação de recursos. Desta maneira, o pensamento proposto por Keynes transformou radicalmente o papel do Estado. O Estado passou a mediar o pacto de compromisso da classe burguesa para com a classe trabalhadora. O Estado passa a mediar as relações sociais e prover as condições de reprodução da força de trabalho. Em decorrência desta teoria econômica e do próprio contexto dos direitos humanos e sociais, nasce o Estado de Bem-Estar na Europa.

O keynesianismo forneceu os alicerces ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista, e ofereceu a perspectiva de que o Estado seria capaz de conciliar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia [...]. O controle democrático sobre o nível de desemprego e a distribuição da renda tornaram-se os termos do compromisso que viabilizou o capitalismo democrático. (PRZEWORSKI, 1991, p. 244).

Antes desta teoria, observa-se o quê se vislumbrava no liberalismo era cortar custos de produção; ou seja, reduzir salários e gerar demissões, o que resultava em caos social. Implantar medidas sociais implicava na elevação de custos de produção, ficando a assistência ao encargo da caridade.

A medida proposta pela teoria de Keynes se concentrou na ampliação de gastos governamentais gerando trabalho sob controle de demanda. A ampliação do trabalho na ótica do Estado esteve relacionada não apenas às obras de infra-estrutura, mas também na implantação de serviços e do aparato burocrático do Estado. Para Mota (2008a, p.25), por força do conjunto das determinações, do processo de acumulação e dos conflitos de classe, o Estado passa a intervir diretamente no processo de valorização do capital, redefinindo também suas relações com as classes e reestruturando as práticas das suas instituições.

O Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Nessa intervenção global, cabe também o incremento das políticas sociais. (BEHRING, 2000, p.26).

A nova dinâmica do Estado, em países industrializados, proporcionou a universalidade de atenção às necessidades básicas dos cidadãos. Um amplo sistema de proteção social, com caráter universal e redistributivo, subsidiou as políticas sociais.

Em termos gerais representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão

da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça, solidariedade e universalismo. Politicamente, o welfare state foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal [...]. (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.73).

Contudo, cada Estado-nação, mesmo sob influência de um pensamento prevalecente na economia capitalista, aplicou o Estado de Bem-Estar de forma diferenciada. Para Mota, (2008b, p.128) a distinção das medidas de proteção como política social do Estado apresentou diferenças pela trajetória econômica e política que particulariza o desenvolvimento do capitalismo e as lutas dos trabalhadores em dada realidade.

O Estado de Bem-Estar se fez presente em nações cuja concepção política de social democracia pode ser vivenciada; onde verdadeiramente se concretizou o pacto social. Estes Estados utilizaram de políticas sociais para elevar os níveis de igualdade levando estas sociedades a um período de franco desenvolvimento. O Estado nas sociedades capitalistas desenvolvidas, no período de 1945 a 1970, contribuiu para o denominado capitalismo organizado, a chamada era de ouro.

De acordo com Hobsbawm (2003, p.262-264), o ápice do desenvolvimento econômico e da riqueza mundial concentrou-se nos países desenvolvidos, aumentando inclusive a diferença social entre estes e os países pobres. O referido autor destaca que o progresso aconteceu à custa da deterioração ecológica, do padrão do desejo de consumo, da tecnologia, da vida cotidiana e do desemprego em massa. Os seres humanos passaram a ser essenciais para tal economia enquanto compradores de bens e serviços.

As interpretações sobre o modelo de Estado e práticas sociais adotadas contribuem para diferenciar as políticas sociais como residuais, conservadoras ou redistributivas², aplicadas de forma diferenciada entre os países, todas cumprindo uma função político-econômica e social. Os modelos destas políticas, em alguns países, ampliaram e consolidaram direitos numa ótica universal, como em outros se transformaram em concessões da margem de lucro, possibilitando a mínima reprodução social. Neste sentido, as políticas sociais residuais e conservadoras atendem ao princípio de contenção de massas, que somadas à ideologia dos aparelhos de Estado soldam a cultura burguesa e a defesa do modelo existente.

Para Behring (2000, p.31), mesmo os países que obtiveram maior êxito no Estado de Bem-Estar não conseguiram oferecer igualdade de condições, visto que não ultrapassaram a esfera da circulação e distribuição, destacando-se que produção, circulação e consumo são momentos político-econômicos articulados.

² Política social redistributiva é um modelo de regulação estatal que procura reduzir a segmentação social criada pelo mercado. Baseia-se na universalização da concessão do benefício, com fontes de natureza fiscal. Através de programas efetivam a transferência de renda dos patamares superiores a inferiores da estratificação social.

Cabe contemplar, ainda, que em diferentes Estados há organização da sociedade civil na prestação de serviços sociais, em prol das necessidades humanas. Contudo, práticas filantrópicas ou mercadológicas, encontram condições ideais para a instalação quando o Estado não incorpora os direitos sociais e os suprem na perspectiva universal.

A partir de diversas literaturas é possível afirmar que as políticas sociais não se configuram como forma única e padronizada. Estão sujeitas às construções histórico-dialéticas de cada Estado-nação e das formas posicionadas frente aos antagonismos de classe, sob influência ideológica, política e econômica.

As políticas sociais no contexto brasileiro

Para a realidade brasileira há certo consenso na literatura de que não vivenciamos o Estado de Bem-Estar. As políticas sociais foram conduzidas de modo residual e conservador não visando à igualdade de direitos. Todavia, para entender a lógica do desenvolvimento das políticas brasileiras é necessário interpretá-las no movimento histórico e em sua relação com a política econômica. Conforme Vieira (1992, p.21), não se pode analisar as políticas sociais sem remeter ao desenvolvimento econômico, ou ainda, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas. Para Behring e Boschetti (2008), os traços de formação da cultura brasileira, de origem escravocrata, patriarcal, dependente, influíram nas lógicas do Estado. A apropriação ao direito e os embates de classe foram minados por políticas e governos que atuaram em favor de interesses privativos.

Do ponto de vista institucional, jurídico na ordem do Estado, as políticas sociais manifestaram-se de forma sistematizada na década de 1930, sob o governo de Vargas. Neste período o Brasil possuía uma base econômica agrário-exportadora, sendo o café o principal produto agrícola. A depressão no mercado internacional refletiu no país, fazendo com que o café perdesse seu valor. Perante esta crise o governo tomou uma medida econômica, comprando a produção nacional do café. A medida desvalorizou o câmbio, protegendo o setor cafeeiro e ao mesmo tempo permitiu sustentar o nível de emprego e de renda, utilizando-se da lógica da intervenção econômica.

O quadro recessivo indicava a necessidade da industrialização brasileira. Para Vieira (1995, p. 12), a partir de 1930 o governo exerceu forte domínio tanto na política econômica quanto social, alargando recursos para operar nesta área. Enquanto política social utilizou-se de instrumentos legalistas para atender os reclamos frente ao Estado, tendo em vista a questão social instalada.

A implantação de uma nova base produtiva e econômica envolveu grandes esforços em termos de geração de poupança e sua transferência para a atividade industrial. Como a maior parte dos bens de capital e tec-

nologia eram importados e a mão-de-obra se encontrava no setor agroexportador da economia, criou-se um descompasso entre meios de produção e força de trabalho. Para Medeiros (2001, p. 10), o Estado brasileiro atuou sobre esse descompasso, o que facilitou a migração dos trabalhadores dos setores tradicionais para os setores modernos e a constituição de uma força de trabalho industrial urbana no país. Conforme Behring e Boschetti (2008, p.105-106), as oligarquias eram o setor com capital acumulado para impulsionar a economia e Vargas estabeleceu a coalizão de forças regulamentando as relações de trabalho, transformando a luta de classes em colaboração³. A adequação do arcabouço institucional à industrialização foi realizada através da Legislação Trabalhista que visava à formação e à regulação de um mercado de trabalho urbano⁴.

Sob o governo Vargas, a década de 1930 é caracterizada pela estratégia deliberada em aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política nacional como estratégia de desenvolvimento e integração. Foram também criadas agências estatais e uma burocracia para gerir o processo. A geração de infra-estrutura básica, de iniciativa do Estado, devia atuar de forma complementar ao setor privado, entrando em áreas cuja necessidade de capital e riscos envolvidos não eram atrativos para a iniciativa privada.

Iamamoto (1988, p. 241), destaca que a política econômica se coloca nitidamente a serviço da industrialização, na qual o Estado busca formas de incentivo através de empresas públicas e mistas. A ampla participação estatal gerava uma tendência ao déficit público que para Vieira (1995, p. 31-37), forçava o recurso ao financiamento inflacionário, perante o volume de poupança necessário para viabilizar os investimentos. Assim, no decorrer do seu mandato, o Estado se valeu das poupanças compulsórias, dos recursos provenientes da recém-criada Previdência Social, dos ganhos no mercado de câmbio com a introdução das taxas de câmbio múltiplas, além do financiamento inflacionário e do endividamento externo, feito a partir de agências oficiais. Modelo aprendido anteriormente da implantação da Lei Brasileira de Assistência (LBA) com manutenção proveniente de institutos de aposentadoria e pensões.

Ao longo dos anos é possível identificar que a forma em que se consolidaram as políticas sociais no Brasil, atendeu aos interesses corporativos e deu legitimidade aos diversos governos. Conforme Mota, Medeiros

³ O ápice da relação entre o governo e a classe trabalhadora, ocorreu pela via da legislação trabalhista. CLT - Consolidação das Leis do Trabalho é a principal norma legislativa brasileira referente ao Direito do trabalho e ao Direito processual do trabalho. Ela foi criada através do Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943.

⁴ Do ponto de vista das relações de trabalho, o governo objetivou: evitar que os movimentos de trabalhadores apoiassem grupos de oposição, que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade; despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e obter dos trabalhadores apoio ao regime. (MEDEIROS, 2001).

e Bartholo (2001, p.89), “contribuiu para cristalizar formas particularistas e corporativas de clientelismo e privilégios, segundo a ética do favor, da doação.” Os interesses privativos da classe burguesa brasileira também são afirmados por Behring e Boschetti (2008, p.75) “O Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes.”

Os movimentos sociais existentes e a própria classe trabalhadora industrial não vivenciaram, como em países europeus, os confrontos da relação entre capital e trabalho. Esparsos movimentos políticos de classe ocorrem em nossa história, não se configurando em efetivo pacto social. Constituíram como transferência antecipada de direitos por governos populistas.

Se a política social tem relação com a luta de classes, e considerando que o trabalho no Brasil, apesar de importantes momentos de radicalização, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos para as lutas em defesa dos direitos de cidadania, que envolvem a constituição da política social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.79).

Neste íterim, as políticas sociais brasileiras não tiveram os embates de classes que as colocassem em relação de conquista e os mesmos não subsidiaram a concepção de um Estado social de direito. Não cabe aqui reduzir a significância dos embates políticos brasileiros, entretanto, somados à história de colonização, industrialização e formação da elite política é possível afirmar que as políticas sociais brasileiras em muitos momentos foram concessões estratégicas do Estado e dos interesses econômicos, formuladas para não proporcionar a equidade. Elas se constituíram sob fragmentos de expressões da questão social, com caráter emergencial, pontual de base assistencialista. Também foram implantadas em momentos específicos em que o Estado brasileiro necessitava regular o mercado e obter o reconhecimento popular.

Ao mesmo tempo em que se construiu a presença do Estado e a implantação de leis de cunho social, uma ampla gama de serviços sociais foi organizada e disponibilizada pela sociedade civil, sob os alicerces da igreja e da iniciativa privada. Desta prática, pode-se afirmar que a questão social no Brasil esteve alicerçada em um frágil esquema de proteção social sob participação público-privado desde seu início.

Outro período a ser destacado na história das políticas sociais refere-se à década de 1970, quando a crise do petróleo deflagrou outra importante crise econômica mundial. Esta se desenvolveu de forma gradativa apresentando redução gradual das taxas de crescimento e elevação do nível de desemprego. Conforme destacado por Hobsbawm,

[...] as décadas de crise começaram a dispensar mão-de-obra em ritmo espetacular, mesmo nas indústrias visivelmente em expansão. [...] o número de trabalhadores diminuiu relativamente, absolutamente e, em qualquer caso rapidamente. O crescente desemprego dessas décadas não foi apenas cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhoravam: não voltariam jamais. (2003, p. 403).

A crise de 1970 produziu alterações históricas, fundamentais à criação de um novo padrão tecnológico e um novo modelo de produção, o denominado toyotista. A crise referida levou a uma relativização das idéias socialistas, à crítica ao Estado e à refutação das teses desenvolvidas por Keynes. Assim, minaram-se as bases que estruturaram o Estado de Bem-Estar de modo a impor as ideias neoliberais. Contribuiu a uma nova hegemonia política, econômica e social, conceituada como neoliberal e modelo de sociedade compreendido como pós-moderno.

Todavia, a crise econômica não atingiu a todos os países ao mesmo tempo e, de acordo com Soares (2002), a América Latina sentiu seus reflexos na década seguinte. Profundas transformações no cenário internacional trouxeram à tona, novamente, a vulnerabilidade da economia brasileira aos condicionamentos externos e os reflexos sobre a questão social. O Brasil havia contraído dívidas em períodos anteriores, conforme evidenciado por Vieira (1995, p. 27-81), ao tratar das políticas de desenvolvimento nos governos.

Esta ordem estava associada ao grau de dependência e por consequência a um sistema de taxas de juros internacionais flutuantes perante a deterioração das relações de trocas comerciais. Quando as taxas se elevaram, a situação do endividamento ficou fora de controle. O desequilíbrio externo, os choques de oferta do petróleo, o resultado insatisfatório da agricultura e os déficits públicos, geravam pressões inflacionárias. Um conjunto de fatores que refletiram diretamente no Produto Interno Bruto (PIB), no consumo, na renda e na oferta de trabalho. Na mesma ordem, houve impactos à condição de vida, na precarização do trabalho e na necessidade de assistência.

Nesse momento, o Brasil possuía um governo militar que se utilizou da força do Estado para conter os movimentos sociais dos trabalhadores⁵. Conforme Medeiros, os governos militares perderam o caráter populista do período getulista e assumiram duas linhas definidas;

⁵ A mobilização de 1968 resultou na promulgação do Ato Institucional no. 05 (AI-5), instrumento jurídico que suspendeu todas as liberdades democráticas e direitos constitucionais, permitindo que a polícia efetuasse investigações, perseguições e prisões de cidadãos sem necessidade de mandato judicial. Posteriormente, registraram-se as greves dos metalúrgicos, em 1978 e em 1979, no ABC Paulista.

A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. [...] política, que tinham a função de ‘modernizar’ a vida social dos trabalhadores do núcleo dinâmico da economia [...] foram implementadas conforme uma ótica produtivista: deveriam ser auto-financiadas e, se possível, capazes de gerar excedentes aplicáveis no setor produtivo. (2001, p.14).

A premissa de desenvolvimento esteve respaldada numa lógica acumulativa de capital, em que a concentração de renda e poder, seriam capazes de instituir um novo padrão econômico. Com forte repressão aos movimentos sociais, a implantação de políticas seguiu um padrão meritocrático-particularista e clientelista. Este modelo estabelece os critérios de elegibilidade considerando a participação do indivíduo no processo produtivo. O que Santos (1989, p. 68), define como “cidadania regulada”, cidadania assentada não em um código de valores políticos e sim num sistema de estratificação ocupacional.

A esse período, como naqueles que antecederam a explicação para a concepção das políticas no Brasil, é associada a ausência da política fundada nos direitos civis e políticos. Foram políticas que responderam parcialmente a algumas demandas das expressões da questão social, todavia, não subsidiadas pelo ideário liberal da igualdade e da liberdade, tendo em vista que eram marcadamente dirigidas ao “trabalhador”, pobre, sem sua efetiva participação e representação nos espaços de decisão.

O período em que o Brasil apresentou maior efervescência de uma consciência pública, em prol dos direitos e conquistas sociais é evidenciado no final da década de 1980, quando se consolidou um novo ordenamento político-social a partir da Constituição Federal de 1988. Esta se torna um marco, uma vez que alterará profundamente a política social, reconhecendo em um conjunto de leis os direitos sociais. As defesas serão por políticas sociais universalistas, imbuídas da preocupação com a cidadania e a participação político-social.

A constituição de 1988 consolidou conquistas, ampliou os direitos sociais, representando um avanço em direção a ampla, moderna e democrática concepção de seguridade social. Estabeleceu a cobertura universal na saúde, direito de todos e dever do Estado. Reafirmou o modelo não mercantil, a gestão pública e o financiamento através das contribuições sociais, no caso da previdência. Introduziu o direito a assistência social para aqueles que dela necessitarem, sem exigências de contribuições prévias, ampliando e reafirmando a importância das ações dos governos e da sociedade civil na esfera da reprodução social e com um caráter não mercantil. (SILVA, 2000, p.66).

A concepção de seguridade social será inserida nesta constituição, definindo um padrão de proteção social. No Brasil, o escopo da seguridade abarcará as áreas da previdência, saúde e assistência social, sinalizando a possibilidade de expandir ações e consolidar mecanismos de gestão, financiamento e políticas integradas.

Este período leva a crer na alteração do modelo de proteção social, com políticas sociais em base a uma social democracia, visto que apresentava a preocupação com a universalidade, redistribuição, a inovação na estrutura administrativa como (descentralização, participação e responsabilização). Entretanto, é no passar das décadas, entre avanços e recuos de algumas políticas pontuais em diferentes áreas, que se defronta com a percepção de que a cultura do direito, de um Estado ampliado⁶, não estava incorporada à cultura da sociedade brasileira.

As condições almejadas, ainda na década de 1980 e fruto de intensos debates, foram destituídas de concretude ou de materialidade efetiva. Mesmo que embasadas em princípios universalizantes e de direito, defrontaram-se com recursos esparsos, insuficiência em estrutura pública, constituindo-se em uma viabilização parcial decorrente de diversas amarras históricas do país. Velhas práticas continuaram a fazer parte do jogo político, cuja perspectiva social só obtém visibilidade em momentos oportunos. A participação da sociedade civil nos canais construídos no processo de redemocratização, pouco contribuiu à concepção de desenvolvimento e às prerrogativas do papel do Estado. Não há a intenção de minimizar a importância da participação democrática, muito pelo contrário, este período alicerçou uma agenda pública, contribuindo para a discussão da seguridade social e dos atuais quadros de exclusão social, envolvendo a sociedade e suas lideranças. Assim, abriu-se a possibilidade cotidiana de novos embates em torno das expectativas criadas e das demandas explícitas da “questão social”. Contudo, esta participação está centrada na busca de soluções delimitadas nas expressões da questão social e nas instâncias do poder, o que difere da apropriação da cidadania e do enfrentamento por políticas universalizantes.

Na década de 1990 foram vivenciados outros agravantes – a solidificação das conquistas sociais, a agenda neoliberal e a concepção do Estado mínimo. A agenda neoliberal⁷ foi proposta por mecanismos internacionais e conforme Soares (2002), representou um conjunto de medidas

⁶ O Estado ampliado em Gramsci é representado na possibilidade de embates de luta de classe, numa conquista progressiva ou processual de espaços nos aparelhos privados de hegemonia por meio da sociedade civil, que visam à obtenção da direção político-ideológica e do consenso.

⁷ A agenda de ajustes neoliberais contempla: a) aumento do grau de abertura econômica para o mercado internacional, b) racionalizar a participação do Estado na economia, c) Estabilizar o comportamento de preços e variáveis macroeconômicas. d) Redução dos gastos públicos.

de ajuste econômico advindas da crise capitalista gerada ainda na década de 1970, que impactou na crise fiscal e dos Estados nacionais. Na mesma perspectiva, Mota destaca que

A cada nova crise financeira, o receituário do fundo monetário internacional e do banco mundial é empreendido pelos Estados nacionais com maior energia, liberalizando a economia dos países, reforçando a dependência financeira através da dívida interna e externa, com a ajuda de juros extorsivos, limitando os investimentos governamentais no serviço público, privatizando os bens, serviços e fundos públicos, desenvolvendo novas formas de investimentos externos diretos e concentrando nas mãos das transnacionais uma grande quantidade de capital que antes era de domínio coletivo. (2008a, p.117).

O ajuste neoliberal não teria apenas natureza econômica, influiu no campo político institucional e das relações sociais. Neste sentido, o Estado brasileiro apresentou perda da capacidade regulatória, enfraquecido pelas situações engendradas em uma economia globalizada.

Para os países onde não existia um Estado de Bem Estar Social constituído, as políticas de ajuste vieram mais pelo lado econômico, abertura comercial, deslocalização de indústrias e atividades e desemprego, do que pelo lado da distribuição de aparelhos de política social. Uma vez que estes não existiam, dependendo da intensidade do ajuste, vários países foram obrigados a fazer programas sociais de caráter emergencial, focalizados, contando com a solidariedade comunitária. Em todos os casos essas políticas foram manifestadamente insuficientes para diminuir a desigualdade social e a pobreza pre-existentes e, sobretudo, agravadas pelo próprio ajuste. (SOARES, 2002, p. 21).

A política neoliberal, instalada neste período, também foi conduzida de forma diferenciada quanto aos impactos sociais proporcionados nos países. No Brasil, considerando o grau de dependência econômica, os ditames do ajuste limitaram as perspectivas de alternativas possíveis de desenvolvimento que fossem ao encontro das conquistas de direito em sua plenitude.

A crise alastrada pela economia permitiu a perpetuação do tradicional distanciamento de direitos à população brasileira. A gestão governamental concentraria seus esforços na estabilização monetária, ficando os investimentos sociais para um segundo plano. Para Soares (2002, p. 33), as consequências são inúmeras e apresentam componentes estruturais de difícil reversão.

O Estado passou a ser alvo de acirradas críticas, responsabilizado pelo endividamento, pelos déficits fiscais, pela redução de taxas de lucro e pela postura paternalista no âmbito social. Estas críticas consolidaram-se

na defesa à reforma do Estado⁸ sob o aval da incapacidade da gestão pública e do déficit público.

A reforma colocou em pauta novas estratégias na condução das políticas sociais públicas. Nesse ínterim, evidenciou-se na política brasileira a publicização com o repasse de responsabilidades para a sociedade civil, a mercantilização, permitindo que o mercado opere em espaços públicos e a continuidade da oferta fragmentada por demanda social. Instituiu a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas defendendo como medidas de controle. Um conjunto de ações que constituíram um modelo de funcionalidade à seguridade social. “Trata-se de um período em que se estruturam novas diretrizes de orientação, novas formas de financiamento e novas formas de participação de entidades da sociedade civil no processo de tomadas de decisões quanto ao uso de recursos públicos.” (MOTA; MEDEIROS; BARTHOLO, 2001, p.86).

Neste contexto, o mercado e a sociedade civil organizada passaram a ser reconhecidos como de fundamental importância para operacionalizar um conjunto de políticas que impactam sobre a condição de vida da população. Cabe destacar que em decorrência da “reforma” do Estado e das modalidades de gestão, houve a separação de instituições públicas daquelas denominadas como privadas com interesse público (OSCIP), atualizando a legislação. O Estado passou a contratar serviços evidenciando na parceria público-privado a otimização de recursos públicos.

A crítica à reforma do Estado concentrou-se na minimização do caráter público e na afirmação daqueles de cunho mercadológico e solidário. Não esteve em pauta a implantação de políticas que ampliassem coberturas, publicizadas com controle de resultados sociais, integradas para o desenvolvimento social, inclusive entre políticas e ministérios.

Assim, entender o movimento do Estado brasileiro e seu compromisso com as políticas sociais, não pode estar dissociado do contexto macrossocietário e nem da história de nosso país; elementos essenciais para entendermos o rumo das políticas sociais brasileiras.

Crise mundial e perspectivas para a política social brasileira

A partir de 2007 se torna pública a discussão da crise econômica mundial, tendo como ponto desencadeador a crise imobiliária nos Estados Unidos da América (EUA). O dia 15 de setembro de 2008 marcou o ápice desta, com a propagação para a economia em escala mundial. Diversas

⁸ Reforma do Estado no Brasil, proposta no governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como principal documento de orientação o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995). Compreende um conjunto de medidas que interferem no papel do Estado e na forma de gestão da administrativa pública. As reformas têm impactos sociais uma vez que alteram a garantia de direitos.

medidas econômicas foram efetivadas; todavia, a crise não foi superada; enquanto um fato recente do século XXI apresenta implicações e desdobramentos ainda não desvelados e estudados enquanto efeitos, principalmente na perspectiva social.

Esta crise vem sendo interpretada não como uma crise cíclica do capital, já vivenciada em outros períodos. As crises cíclicas, em geral são de curta duração, são repentinas, tendem a desestabilizar a produção capitalista e são superadas com medidas de ajuste. Na teoria marxiana, as crises decorrem da análise das contradições inerentes ao desenvolvimento do modo capitalista de produção, particularmente da tendência geral do desenvolvimento econômico, resultante do uso intensivo de capital e da incorporação das tecnologias aos processos produtivos. Este processo é acompanhado de uma maior e mais crescente concentração e centralização de matérias-primas, meios de produção e capitais.

Para Marx, a crise é entendida como o colapso dos princípios básicos que regem o funcionamento de uma determinada formação social ou de um determinado modo de produção, geralmente se fazendo a distinção entre as crises gerais e as parciais (MARX, 1996, Tomo 2, p. 174). As crises parciais ou conjunturais são características dos ciclos de desenvolvimento econômico, apresentam depressões, recessões, mas que necessariamente não promovem uma transformação estrutural das relações econômicas e sociais.

[...] A enorme capacidade de expansão aos saltos do sistema fabril e sua dependência do mercado mundial produzem necessariamente produção febril e conseqüente saturação dos mercados, cuja contração provoca estagnação. A vida da indústria se transforma numa seqüência de períodos de vitalidade média, prosperidade, superprodução, crise e estagnação. A insegurança e a instabilidade a que a produção mecanizada submete a ocupação e, com isso, a situação de vida dos trabalhadores tornam-se normais com essas oscilações periódicas do ciclo industrial. [...]. (MARX, 1996, Tomo 2, p. 83).

A crise não compreende a falência e sim a perspectiva de que o processo de acumulação e regulação não corresponde às necessidades do contexto e ainda são capazes de alterar lógicas e processos macrosociedadeiros. Estas podem incidir sobre o Estado e as relações estabelecidas na sociedade.

A crise contemporânea da sociedade capitalista configura-se num processo global, entrelaçando aspectos políticos e econômicos, o que a caracterizaria como crise estrutural. Ela tem favorecido o desemprego em massa, o declínio das taxas de crescimento econômico, a instabilidade monetária internacional e a decomposição do padrão dólar, favorecendo a impasses de ordem geopolítica.

A crise atual, embora expresse as contradições históricas fundamentais do capitalismo, conta com elementos de uma sociedade moderna

como a financeirização⁹ do capital e a reestruturação produtiva¹⁰. Para Mandel (1982 apud BEHRING, 2008, p.69), a crise precisa ser compreendida por dentro dos ciclos longos de expansão e depressão, sendo que esta depressão pode ser deflagradora, porém não sua causa.

Com a economia globalizada, a crise apresenta um ritmo e uma complexidade diferenciada de experiências anteriores. A interface econômica implicou em uma fragilidade e impactos não vividos, replicando para crises inter e intra Estados-nações. Porém, países em desenvolvimento apresentam recursos e estratégias que estão submetidos à própria capacidade instalada historicamente e, assim, mais aptos às novas formas de exploração externa e de regulação interna.

Conforme Oliveira (2008), o volume de capital extraído da mais-valia da classe operária mundial, da exploração sobre os países semicoloniais, volume aquele acumulado e potencializado pela especulação, não tem como, em grande parte, ser aplicado na produção e na expansão do comércio mundial. Perspectiva também destacada por Iamamoto (2008, p.111), ao afirmar que o capital internacional produz a concentração da riqueza em um polo social e, em outro, a da pobreza, potencializando a lei da acumulação capitalista que sustenta a questão social.

No início da crise econômica mundial, alguns países passaram a ter relevância no contexto internacional. Este reconhecimento esteve associado a países que apresentavam necessidades de consumo, porém não dissociadas da própria condição de desenvolvimento e dependência. Neste contexto, destaca-se no cenário mundial a importância dos países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) como relevantes para contrabalançar a economia. Como em outros períodos históricos, na busca de mercados, concessões, restrições e proteções, o período será conhecido pelas negociações efetivadas e seus impactos no desenvolvimento nacional. Cabe ressaltar que o aquecimento da economia é uma medida de contenção da crise. O consumo aumenta a circulação do capital intra e entre Estados-nações; entretanto, a capitalização continua centralizada em países desenvolvidos, detentores do mercado internacional.

No centro do debate da crise se encontra o desemprego massivo, o consumo e o papel do Estado. Para Iamamoto (2008, p.111), “a desregulamentação iniciada na esfera financeira, invade paulatinamente o conjunto do mercado de trabalho e todo o tecido social.” A metamorfose pela qual a “questão social” passa é fruto das transformações históricas. No que tange ao desemprego, Castel (1998, p.27) chama a atenção para o fato de que al-

⁹ O processo de financeirização indica um modo de estruturação da economia mundial. Não se traduz na mera transferência de capital por aplicações financeiras especulativas em detrimento de aplicações produtivas. (HUSSON, 1999 apud IAMAMOTO, 2008, p. 108).

¹⁰ A reestruturação produtiva consiste em um processo que compatibiliza mudanças institucionais e organizacionais nas relações de produção e de trabalho, bem como redefinição de papéis dos Estados nacionais e das instituições financeiras.

guns indivíduos se tornaram inúteis para o mundo econômico, constituindo-se em inempregáveis às exigências do modo de produção.

O desemprego, em parte, corresponde à redução das taxas de crescimento e à introdução de novas tecnologias, reproduzindo a incompatibilidade entre as relações de produção capitalistas e o grau de desenvolvimento das forças produtivas modernas. Conforme Antunes (2003), a redução automática dos postos de trabalho e as exigências de qualificação geraram um grande contingente de trabalhadores desempregados e subutilizados; destes alguns semiqualiificados para os novos processos tecnológicos.

A condição do desemprego apresenta relação direta com a precarização das condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora. Confronta o Estado e as políticas sociais públicas, de como estas se constituem em respostas concretas às demandas sociais. A tensão instalada na sociedade contemporânea coloca em pauta os direitos sociais, a capacidade e a lógica do Estado para gerir as demandas da “questão social”.

Para Offe (1984, p.15), o Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo. Todavia, Mota (2008b, p.125) ressalta que estão presentes novas formas de intervenção estatal, não se restringindo à regulação da força de trabalho pelo capital. As atuais políticas não podem ser vistas como produto exclusivo das reivindicações das classes trabalhadoras, fazem parte de medidas mais amplas do Estado, que passa a intervir no processo de valorização do capital, redefinindo suas relações com as classes. A intervenção está pautada tanto nas necessidades estruturais do processo de acumulação quanto no conflito de classes.

Conforme Yamamoto (2008, p.121), as funções do Estado de reproduzir os interesses entre as classes não são suprimidas num contexto mundial de crise, mas modificadas as condições de seu exercício. O Estado é o agente que organiza o equilíbrio sobre a vigilância das instituições financeiras supranacionais num processo de regulação interno com restrita autonomia.

Nesta ótica, evidenciaram-se, na crise contemporânea, algumas medidas contempladas pelos Estados nacionais no campo econômico e social que refletem a lógica dos modelos de intervenção e regulação. No campo econômico, significativo volume de recursos estatais foi destinado ao capital financeiro. Os Bancos Centrais adquiriram os “títulos podres” comprometendo as finanças, porém, voltados ao compromisso de equilíbrio do mercado.

Numa clara intervenção do Estado para regularizar o mercado, o tesouro americano disponibilizou bilhões de dólares para aumentar

a liquidez dos mercados afetados pela crise, e o FED (Federal Reserve), o banco central americano aprovou na terça-feira, 16 de setembro de 2008, um socorro de US\$ 85 bilhões à AIG (American International Group), uma seguradora que opera praticamente em todo mundo, numa ação sem precedentes e que, na prática, equivale à estatização da empresa. (LOMBARDI, 2010, p. 27).

Os Estados injetaram recursos públicos para a estabilização da economia, cobrindo os riscos para além de suas fronteiras. O Estado intervindo neste processo não é inusitado. Conforme Marx “[...] a acumulação da dívida do Estado não tem medidor mais infalível que a alta sucessiva das ações desses bancos. [...]”. (1996, Tomo 2, p. 374).

O que num primeiro momento parece uma simples intervenção do Estado na economia, reflete no uso do capital socialmente produzido e dos recursos públicos. A crise do capital dilui e socializa o custo com a classe trabalhadora na utilização de fundos públicos, no direcionamento dos recursos do Estado para fins privados, na mercantilização de produtos e serviços de ordem coletiva, na taxação de consumo individual. Assim, o trabalhador contribui de diferentes formas ao equilíbrio da crise; não necessariamente materializada no Estado-nação, parte circulará na espoliação do capital mundial.

A relação do Estado com o capital também foi seguida no Brasil, no entanto, mais direcionada à produção e ao consumo. Cabe destacar que ao ser deflagrada a crise mundial, o governo Lula argumentou sua condição de enfrentamento, alicerçando em fundamentos macroeconômicos¹¹. A política macroeconômica permaneceu submissa aos interesses do capital financeiro, não representando a ruptura à política neoliberal de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso (FHC). A prioridade foi com o pagamento da dívida externa (superávit primário e juros reais altos), ajuste fiscal e foco no controle da inflação. Parte do orçamento da união se destinou ao pagamento das dívidas externa e interna, juros e amortização e rolagem da dívida, perante os restritos investimentos em áreas prioritárias.

Investimentos em programas sociais, como Fome Zero e Bolsa Família foram importantes instrumentos de impacto nas condições de vida da população de baixa renda, os quais contaram com o reconhecimento internacional, que vislumbra condições de consumo, no qual o Brasil é um mercado potencial.

Nas crises, o capital historicamente adequou a relação produção/consumo ampliando fronteiras e formas de exploração, mediadas na relação entre Estados. Para Netto (2007, p.26), “[...] o Estado atua como um ins-

¹¹ Apresentava um superávit primário elevado, abundante reserva cambial e superávit comercial; controle da dívida pública; crescimento econômico em torno de 5% ao ano; taxa de emprego crescente; robusta arrecadação tributária.

trumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise.”

Dentre os estímulos ao consumo, o Estado brasileiro introduziu as linhas de crédito, liberação de compulsório, incentivos fiscais, mudança na alíquota fiscal, desconto de imposto para aquisição de veículos. Outras, que favorecem mais diretamente ao capital como o financiamento às empresas brasileiras.

Com base nas medidas analisadas no Relatório da OMC de março de 2009, as indústrias automobilísticas, siderúrgicas e de calçados têm sido os principais alvos das medidas de apoio adotadas pelos governos de diversos países. Não obstante, outras atividades também têm sido objeto de ações governamentais, a exemplo da construção civil e agricultura, no caso do Brasil. (GADELHA; LEMME; NAIDIN, 2009, s/p).

A condição ampliada de consumo individual gera a “ilusão” do controle da crise, como também o comprometimento da renda da população e grau de endividamento. Além da contribuição compulsória dos impostos para a manutenção do Estado em seus investimentos, o trabalhador passou a atrelar parte de seus rendimentos numa relação de consumo empréstimo. Conforme (MING, 2008 apud OLIVEIRA, 2010),

O crescimento do mercado interno, por sua vez, depende da continuidade do endividamento da população. O consumo atingiu 78% do PIB, segundo o jornalista Celso Ming, mas graças à ‘disparada de 32,9% no crédito ao consumidor’. (O Estado de S. Paulo, 11/9/2008). Sob o governo FHC, o volume dos empréstimos chegou a R\$ 300 bilhões; agora, no segundo mandato de Lula, atingiu a monumental quantia de R\$ 1,067 trilhão (julho de 2008). Desse valor, quase a metade recai sobre a população (pessoa física). Praticamente um terço dos brasileiros está endividado, cerca de 80 milhões.

A aprovação de novas alíquotas de contribuição fiscal permitiu a renovação de bens de consumo, liberando a classe trabalhadora para comprar seus direitos sociais no mercado (educação, saúde, transporte). Assim a população de baixa renda passa a ter o sonho do carro, da TV, da geladeira, da faculdade, dos cursos profissionalizantes, entre outros, num indicativo que a condição de vida melhorou.

A opção pelo investimento do Estado nessa crise se direcionou para o capital financeiro, em detrimento a investimentos estruturantes da sociedade. Num segundo momento, evidenciou-se a liberação de recursos para o aquecimento de alguns setores, a exemplo da construção civil, que gera trabalho e também circulação de capital. Nesse sentido, é pertinente registrar a manifestação recente do ministro da economia Guido Mantega

sobre os investimentos do Estado e sua relação com a crise, nos reportando à tradicional lógica da efetivação das políticas sociais.

A crise tem o lado positivo, porque ela acaba acelerando transformações e medidas que talvez você não tomasse durante um período normal. Você demoraria mais para fazer transformações que são exigidas durante a crise [...]. Entre as medidas que foram tomadas em função da crise, destacou a diminuição da taxa básica de juros Selic – ‘talvez não ocorresse com a velocidade que está ocorrendo’ e o Programa Minha Casa, Minha Vida. ‘Talvez nós não tivéssemos criado o Minha Casa, Minha Vida, em 2009, se não houvesse uma forte crise no país e a gente tivesse que estimular a economia’. (BRASIL, 2012, s/p).

À medida que estas políticas não criaram fontes de distribuição de renda, reforma agrária, educação, serviços públicos de infra-estrutura social, absorvendo diferentes estratos da sociedade, não alteraram a realidade social. Foram capazes de inferir na condição degradante de parte da população, mas não alteraram condições estruturais que concentram o capital, mercantilizam direitos e limitam o potencial humano.

De acordo com pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2012, p.09), o Estado brasileiro tem investido massivamente nas políticas sociais, com impacto inclusive na estratificação das classes sociais. O gasto social federal partiu de R\$ 234,0 bilhões, em 1995, para alcançar os R\$ 638,5 bilhões, em 2010, o que representa 172% de crescimento em 16 (dezesesseis) anos. Se considerado o crescimento populacional, no mesmo período, observa-se que o gasto social federal per capita mais que dobrou. Evidenciou ainda uma aceleração a partir de 2008, em parte instigado pela resposta à crise internacional no país. De acordo com a referida pesquisa, até 2010 o IPEA não havia registrado sinal de redução nos investimentos, o que prova que os últimos governos têm aplicado a regulação social e apresentam preocupação com a reprodução social. Entretanto, o mesmo estudo não apresenta o impacto do social na condição de desenvolvimento periférico, da concentração de renda, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Dentre as medidas atuais do governo brasileiro que estão sobre o controle da crise em processo, destaca-se o Plano Brasil Maior, que prevê a desoneração da folha de pagamento, redução do IPI, desvalorização do real, queda dos juros, Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Foram anunciadas as privatizações de rodovias, ferrovias e aeroportos, mas também atingirão portos e hidrovias, beneficiando o setor privado na construção e exploração destas instalações. Tais obras visam o escoamento da produção nacional para o exterior, aprofundando o caráter do país de plataforma de exportação agromineral, dependente do mercado externo e da tecnologia. Além das privatizações, o governo pretende diminuir o custo da energia

para as grandes empresas. Encontra-se em debate uma reforma da previdência e uma reforma trabalhista. A aprovação implica na flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o desmonte de conquistas trabalhistas desde a década de 1930, as quais são defendidas por possibilitar maior competitividade à indústria nacional e, por consequência, a garantia de vagas nas empresas.

Sobretudo, o objetivo do governo atual é aumentar o investimento privado no país e combater as baixas taxas de crescimento, prevendo investimentos para os próximos 30 anos. Todavia, os investimentos não estão direcionados ao desenvolvimento das liberdades individuais, na possibilidade de enfrentamento à condição periférica e da descolonização. Ainda permanece a lógica do investimento material em detrimento ao capital humano e social. Há um risco iminente de se repetir a premissa do desenvolvimento em Vargas-1930, JK-1960 e Collor-1990.

O social é constantemente associado apenas à dimensão da assistência, desarticulado e sobreposto entre políticas, atentas ao mínimo social, estanque das concepções estratégicas macroeconômicas. Apesar de o país nos dois últimos governos Lula e Dilma apresentar melhor estabilidade econômica, com inflação sob controle, o grau de dependência imputa em riscos iminentes. A sociedade brasileira incorre em outros problemas no enfrentamento dessa crise: a destacar o grave quadro de exclusão social. No Brasil, os novos “excedentes” tendem a ser mais um concorrente a políticas focalizadas, dividindo espaço nas tradicionais filas, cotas e legislações restritivas de acesso aos direitos.

A informalidade produtiva no Brasil, de acordo com dados do IPEA (2011), atingiu 47,3% da população ativa em 2009, a qual acomoda parte de um substrato que possivelmente demandaria amparo da assistência das políticas públicas, porém não estão no patamar mínimo da pobreza. Todavia, pela história das políticas sociais brasileiras, milhões de brasileiros, num processo de geração, encontraram em caminhos alternativos formas de enfrentamento diário da crise da ausência do Estado social, cuja capacidade de trabalho é imputada ao indivíduo.

Nesse ínterim, é possível identificar que as medidas foram e vêm sendo tomadas perante as crises do capital e por modelos de desenvolvimento e que essas não são inovadoras. Continua um “mix” social próprio, do discurso do direito, do acesso tutelado, da fragmentação da necessidade, do protecionismo vicioso, da focalização da pobreza, da minimização do investimento no cidadão e do uso da máquina pública para fins privados. A tão defendida otimização dos recursos públicos pela gestão, não resultou em investimentos em políticas sociais públicas de caráter universalizante. O programa de governo está longe de concretizar os anseios coletivos expressos na Constituição Federal.

Considerações Finais

No decorrer deste artigo, foi apresentada a sujeição das políticas sociais às condições econômicas e de contextos que permitiram seu desenvolvimento. Foi possível evidenciar, a partir de diferentes referenciais teóricos, que o movimento por políticas sociais e a própria configuração que elas assumem não estão dissociados de um processo macrossocietário.

Os cenários retratados são a expressão da dinâmica de um sistema capitalista, que em seu movimento, deu base às políticas sociais. A renovação deste sistema está imbricada ao movimento da sociedade, favorecendo ou não a amplitude da perspectiva social. Os avanços e os recuos não estão vinculados, em primeira instância, à capacidade financeira do Estado. A disponibilidade de recursos públicos impacta nas políticas sociais; contudo, a viabilidade é muito mais dependente da concepção de Estado presente na sociedade e dos enfrentamentos de classe.

Vive-se, portanto, um novo momento histórico, cuja crise abre um momento ímpar para o repensar da sociedade. Na condição brasileira, faz-se necessário que as políticas sociais reflitam a médio e a longo prazo na condição do desenvolvimento do capital social. Precisa-se avançar nas políticas sociais, na compreensão que os gastos sociais devem ser investimentos capazes de impulsionar o desenvolvimento da sociedade brasileira. Ou ainda, que o social não é “reboque” do econômico, faz parte de uma mesma lógica contraditória presente na sociedade capitalista. No entanto, os avanços não estarão dissociados do modelo que o consciente social coletivo conseguir impor sobre a agenda econômica.

Referências

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2003.

BEHRING, E. Principais abordagens teóricas da política social e cidadania. In: CFESS/ABEPSS. *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo3, Brasília: CFESS/ABEPSS/UNB-CEAD, p.20-40, 2000.

_____; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Agência Brasil. Guido Mantega em reunião com empresários. Matéria on line, 23/08/2012. Disponível em: <http://site.protec.org.br/politicas_publicas_detalhe.php?id=22373&Crise%20agilizou%20mudan%20as%20na%20economia%20e%20medidas%20do%20Governo,%20diz%20Mantega>. Acesso em: 22 set. 2012.

CASTEL, R. *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na ordem mundial. In: *Revista Lua Nova*, n 35, São Paulo: CEDEC, 1995.

GADELHA, M.F.; LEMME, M.C.; NAIDIN, L.C. Pontes entre o comércio e o desenvolvimento sustentável. *Revista eletrônica*, jun. 2009, v.5, n.2. Disponível em: <www.fgv.br/direitogv/projetopontes>. Acesso em: ago. 2012.

HOBBSAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

IAMAMOTO, M.V. *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2a. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1988.

IPEA. Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. In: *Nota técnica n. 09*. Brasília, set. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15354&catid=10&Itemid=9>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. Mercado de trabalho: conjuntura e análise. In: *Nota técnica n 46*. Brasília, fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7899%3Aboletim-mercado-de-trabalho-no-46-fevereiro-de-2011&catid=184%3Aadisc&directory=1&Itemid=1> . Acesso em: 14 set. 2012.

LOMBARDI, J.C. Crise capitalista: breves apontamentos. In: *Germinal: marxismo e educação em debate*. Londrina, v.1, n. 2, p. 27-47, jan. 2010.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v.1, t.II.

MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Texto para discussão*. n 852. Brasília: IPEA, dez. 2001.

MOTA, C. R.; MEDEIROS, C.; BARTHOLO, R.S. *História e atualidade da política social brasileira*. Brasília: SESI, 2001.

MOTA, A.E. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008a.

MOTA, A.E. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 4a. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

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

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, E.M. O Brasil na crise mundial. In: *Revista PUC Viva*. Disponível em: <<http://www.apropucsp.org.br/apropuc/index.php/revista-puc-viva/30-edicao-32/155-o-brasil-na-crise-mundial>>. Acesso em: 15 set. 2012.

PRZEWORSKI, A. *O capitalismo e social democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

ROSANVALLON, P. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, W.G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.H; SANTOS, W.G; COIMBRA, M.A. (Org.). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. p.33-63.

SILVA, A.A. As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social. In: CFESS/ABEPSS. *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 2, Brasília, CFESS/ABEPSS/UNB-CEAD, p.55-71, 2000.

SOARES, L.T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, E. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel – 1951 a 1978*. São Paulo: Cortez, 1995.

Recebido em 05 de outubro de 2012.

Aprovado para publicação em 17 de setembro de 2012.