



CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO E A PECULIARIDADE BRASILEIRA

GOIS, Juliana Carla da Silva¹.

RESUMO: Este estudo tem como propósito principal apresentar elementos para a discussão e análise da gênese e trajetória das políticas sociais no Estado capitalista, bem como o processo de consolidação de tais políticas na realidade brasileira. Demonstraremos, inicialmente, a conjuntura de ascensão do capitalismo monopolista, suas ações e políticas sociais dadas como respostas às problemáticas que ali emergiam. Posteriormente, abordaremos a realidade brasileira do século XX e o desenvolvimento econômico, político e social do país atrelado à instituição das políticas sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Sociais; Estado capitalista; Brasil

1. INTRODUÇÃO:

No presente artigo serão tecidas considerações acerca da formação e trajetória das políticas sociais no Estado capitalista, em especial, na conjuntura de ascensão do capitalismo monopolista, e a particularidade brasileira, desde sua gênese no início do século XX até a conjuntura específica dos anos 1990, marcada pelo ideário neoliberal. Resultante de uma pesquisa bibliográfica e considerando a importância que esse debate assumiu no decurso do século XX, buscará se apontar, de modo geral, os determinantes políticos, econômicos e sociais que possibilitaram a emergência de políticas social no cenário do capitalismo contemporâneo, articulando as repostas estatais às demandas da classe trabalhadora e, sobretudo, aos interesses do capital. Este texto aborda determinados aspectos para o entendimento dessa problemática, dando ênfase a singularidade da realidade brasileira, que implementará suas políticas sociais de forma diferenciada dos países de capitalismo central.

Por fim, pretende-se contribuir com o debate a partir das seguintes indagações: **quais os determinantes para a gênese das políticas sociais no capitalismo? Quais as configurações a particularidades para implementação das políticas sociais no Brasil?** Esses são os questionamentos que norteiam essa reflexão e que, nos seus limites

¹ Aluna regular do doutorado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.



intrínsecos, buscamos investiga-los sem, obviamente, termos qualquer pretensão de esgotá-los, haja vista sua complexidade.

2. DESENVOLVIMENTO:

As políticas sociais se gestam numa conjuntura de ascensão do capitalismo, atrelado à emergência da revolução industrial, e do acirramento das lutas de classe. Elas são “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento [...] às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51) É nesta circunstância, datada no final do século XIX, que se desenvolve a intervenção estatal de forma mais incisiva.

Vale ressaltar que a generalização das políticas sociais vai ocorrer na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, especialmente em sua fase tardia no pós II Guerra Mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). A função de tais políticas era dá respostas, em geral de forma fragmentada e setorializada, às múltiplas expressões da chamada “questão social”, que é compreendida enquanto conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista, cujo fundamento se encontra na relação contraditória entre capital e trabalho.

Sob este aspecto, Behring e Boschetti (2008, p. 64) afirmam que as políticas sociais nasceram gradualmente e de forma diferenciada entre os países. Mais precisamente no fim do século XIX, o Estado capitalista passa a executar ações sociais de caráter amplo e obrigatório. O ponto decisivo do surgimento das políticas sociais são alguns elementos que surgem no fim do século XIX, em decorrência das lutas da classe trabalhadora, tais como: a introdução de políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social na Alemanha, a partir de 1883, e o episódio de que as políticas sociais começam a expandir a conceito de cidadania e não se restringir somente a ações focalizadas com o direcionamento apenas para a pobreza extrema.

Não obstante, Behring e Boschetti (2008) asseguram que o momento decisivo em que a burguesia reconhece os limites do mercado é na conjuntura da crise do sistema financeiro americano em 1929, que se propagou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes. Neste interim há uma queda tendencial da taxa de lucros do capital e estagnação do emprego e da produtividade. Conforme as autoras, a crise de 1929-1932 teve uma intensidade e profundidade que implicou “em mudanças significativas no mundo do capital, que se consolidaram apenas após a Segunda Grande Guerra” (idem, p. 82).



Como resposta à crise de 1929, o Estado busca alternativas no sentido de reativar o emprego e o consumo da população trabalhadora, a exemplo: a proposta keynesiana, que propunha a intervenção estatal como subsidio da reativação da produção, e o modelo fordista que se tornou o padrão para toda a produção industrial e tomou forma universal nos “anos dourados” do chamado imperialismo². Esse período é assim chamado porque apresentou resultados econômicos nunca vistos, com uma produção industrial elevada. “Essa é a base material que vai propiciar a expansão dos direitos sociais³” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.83).

O keynesianismo rompia parcialmente com os princípios liberais, propondo mudanças na relação entre Estado e o sistema produtivo. “O estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.84). Entretanto, o Estado ficaria incumbido do papel de restabelecer o equilíbrio econômico, através de uma “política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão com estímulo à economia”. Tais medidas incorrem num conjunto de estratégias e técnicas anticíclicas que almejavam conter a queda na taxa de lucros e o controle do capital (idem, p.85).

Essa intervenção estatal, baseada na proposta keynesiana, tinha um programa estabelecido em dois pilares: o pleno emprego e maior igualdade salarial. O pleno emprego seria que seria alcançado com a geração de empregos via produção de serviços públicos. Já a igualdade salarial viria através do aumento da renda como resultado da atuação do Estado por meio de instituições de serviços públicos, dentre elas as políticas sociais. Este é o solo que propicia a expansão das políticas sociais nessa conjuntura (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.84).

É durante o período de vigência do fordismo que as refrações da questão social se põem de forma mais sistemática como alvo das políticas sociais, através do chamado Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State*. Para intervir nas expressões da questão social, advindas do modo de produção capitalista, o fordismo foi sustentado por este “pacto social” tendo total apoio do Estado, que por sua vez, tornou-se um ator econômico direto. O

² O imperialismo é o capitalismo na fase do desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes (LÊNIN 1977 Apud NETTO e BRAZ, 2011, p.180)

³ É no interior do capitalismo monopolista, ou no chamado imperialismo, que podemos observar a expansão das políticas sociais em decorrência da atuação mais incisiva do Estado nas refrações da “questão social” que se agudizavam. Nessa conjuntura o Estado intervirá incisivamente nas condições gerais de produção e acumulação do capital, assumindo a funções de controle e de preservação da força de trabalho, por intermédio da implantação das políticas sociais.



objetivo deste pacto era incorporar o máximo possível de massas humanas ao padrão capitalista de produção. Esse pacto foi firmado através de longas negociações entre o comando político do Estado e os sindicatos dos trabalhadores.

Nessa circunstância, também conhecida como os “anos dourados” (décadas de 1940, 1950 e 1960), para elevar a produção e criar um mercado consumidor dessas mercadorias entre a classe trabalhadora, foi necessária a intervenção estatal de forma mais incisiva por meio da implementação de políticas sociais. Assim:

O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento de políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.86).

Portanto, o Estado de Bem-estar Social consistiu numa forma organizada do capitalismo que tinha como estratégia o controle da classe trabalhadora, concedendo à mesma alguns benefícios sociais. De modo geral, conceitua-se o *Welfare State* como um sistema de responsabilidade estatal que visa à garantia do bem-estar básico dos cidadãos, em que o Estado se configura como o agente de promoção de políticas sociais e organizador da economia, cabendo-lhe a garantia de serviços públicos e proteção à população.

É importante ressaltar que o fordismo no Brasil não se deu de forma semelhante aos países desenvolvidos. O processo de industrialização no Brasil teve o investimento de empresas estatais, empresas privadas nacionais e multinacionais; um modelo tripartite. Entretanto, esse modelo não conseguiu se constituir como nos países desenvolvidos enquanto uma forma de produção e consumo de massa. Deste modo, o *Welfare State* no Brasil nunca chegou a se efetivar como nos países de capitalismo clássico e a trajetória das políticas sociais no país se deu de forma diferenciada dos países de capitalismo central. É o que tentaremos demonstrar a seguir.

No início do século XX tem-se no Brasil as primeiras medidas de proteção social, ainda que tenham um caráter disperso e frágil. Para ilustrar tais medidas temos a garantia por lei da organização da classe trabalhadora em sindicatos, que acontece entre os anos de 1903 e 1907 e a normatização da demanda dos acidentes de trabalho em 1919. Já na década seguinte, mais precisamente no ano de 1923, ocorre a aprovação da lei Eloy Chaves, que estabelece a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs. Vale



ressaltar que tal lei não se estendia a todos os trabalhadores mas somente a algumas categorias, como os ferroviários e marítimos.

É na conjuntura do final da década de 1920, que o aparecimento da crise internacional de 1929 irá repercutir no Brasil uma transformação da correlação de forças no interior das classes dominantes, tendo como marco a intitulada de “Revolução de 30”. “O movimento de 1930 não foi a revolução burguesa no Brasil [...], mas foi sem dúvida um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 105). Esta é uma circunstância em que ocorreu um redimensionamento do capitalismo brasileiro, com vistas a se adequar a moldes modernos, mas que não implica num rompimento significativo com a dependência e a subordinação do capitalismo nacional aos países de capitalismo central. No interior dessa agenda desde a fase do Estado de compromisso, “além da perspectiva de dar um salto adiante do ponto de vista econômico, impulsionando as demais oligarquias agrárias e a indústria”, também “estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social, até então vista exclusivamente como caso de polícia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 106).

No ano de 1930⁴ é criado o Ministério do Trabalho e em 1932 é instituída a Carteira de Trabalho no Brasil. Com relação à regulamentação do trabalho, para Behring e Boschetti (2008, p. 106), o Brasil vai seguir os padrões de cobertura de riscos dos países desenvolvidos, onde se regulam acidentes de trabalho, aposentadorias, pensões e alguns tipos de auxílios (maternidade, doença, família, seguro-desemprego). Como se vê, só teriam acesso a esses direitos aqueles que tivessem emprego registrado na Carteira de Trabalho. “Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração *beveridgiana*” (idem). Já no ano seguinte, 1931, promulga-se a nova lei de sindicalização que faz a distinção entre sindicatos de empregados e de empregadores e fixa a sindicalização por profissões.

A partir da década de 1940, mais especificamente após a queda de Getúlio Vargas no poder, emerge uma nova conjuntura no Brasil perpassada por uma série de turbulências econômicas, políticas e sociais. É um período marcado por uma maior urbanização do país, pela expansão da industrialização, embora o setor agrário-exportador continue forte e tem-

⁴ No que se refere à regulamentação do sistema público previdenciário houve a criação dos IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões- também na década de 1930 que eram destinados a cobrirem os riscos referentes à perda da capacidade laborativa de algumas categorias profissionais, a exemplo dos marítimos. Ressalta-se que os benefícios e serviços oferecidos pelos IAPs não eram uniformes entre os trabalhadores. Eis aqui mais um exemplo de cidadania regulada.



se ainda “um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, com uma agenda de reivindicações extensa”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 109).

O golpe de 1964 estabeleceu uma ditadura que perdurou por vinte anos e incitou um novo momento de modernização conservadora no Brasil, com significativas implicações para a política social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 111). Este é um período em que o Brasil vive o país passa a viver um ciclo em que a estrutura do aparelho do Estado altera-se, implicando numa atuação estatal no sentido de mobilizar e a concentrar recursos, organizando as atividades do setor privado e estruturando os investimentos estrangeiros, com vistas a expandir o desenvolvimento econômico. Nota-se assim a ausência de sincronismo entre o os acontecimentos do tempo histórico brasileiro e com os processos internacionais.

Enquanto no nível internacional o fim da década de 1960 era marcado pelo início de uma crise capitalista que desencadeou no processo de reestruturação produtiva do capital, no Brasil estava-se instaurando o “fordismo à brasileira”. É um período onde no Brasil ocorre a produção em massa de automóveis e eletrodomésticos. Entretanto, diferente dos países de capitalismo central, isso ocorre sem o pacto social-democrata e sem os acordos dos anos de crescimento, como houve nos países da Europa e dos Estados Unidos. Vale ressaltar que a distribuição dos ganhos em torno da produtividade do trabalho foi muito restrita. “De outro lado expandia-se a cobertura da política social brasileira conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.135).

O período da ditadura militar é marcado por características de uma modernização conservadora como caminho “de aprofundamento das relações sociais capitalistas, agora sim, de natureza claramente monopolista, reconfigurando nesse processo a questão social”, que por sua vez “passa a ser enfrentada num mix de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontava”. Nesse contexto ditadura, censura, prisões e repressão, houve um forte incremento de políticas sociais no Brasil, pois “o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização das políticas sociais.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.136).

Segundo Carvalho (2004, p. 158) contraditoriamente o período da ditadura militar “combinou a repressão política mais violenta já vista no país com índices também jamais vistos de crescimento econômico. Em contraste com as taxas de crescimento, o salário



mínimo continuou a decrescer". É o período denominado por muitos como o milagre⁵ econômico brasileiro, mas que começará a decair a partir da década de 1970.

De modo peculiar, há nessa ocasião uma acentuada institucionalização da previdência e da saúde, assim como a institucionalização da assistência social, embora com menos importância, que era essencialmente executada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA. Convém salientar que “no mesmo passo em que se impulsionava políticas públicas como estratégia de busca de legitimação, a ditadura militar abria espaço para a saúde, previdência e educação privadas”, o que se configurou “um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode pagar e para quem não pode pagar”. Desse processo decorre que a partir dos últimos anos da década de 1970 surgem os primeiros sinais de extenuação “do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional que estava em crise, restringindo o fluxo de capitais”. Disto decorre que os anos que seguem o final da década de 1970 “serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição que irá condicionar a adesão brasileira às orientações neoliberais, já em curso no mundo”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.137).

A conjuntura da década de 1980 foi conhecida popularmente como a década perdida, mas também seus últimos anos foram marcados pela grande mobilização da camada popular pela emergência de políticas sociais, que culminaram na Constituinte e na Constituição de 1988. Foi um período também conhecido como a década da redemocratização e pela luta em torno da afirmação dos direitos sociais. No plano econômico, o início da década de 1980 é assinalado pelo “aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina”. Com o esgotamento e crise do padrão de industrialização, ocorre o “estrangulamento da economia”, bem como um significativo aumento de dívida externa e elevados índices da taxa de inflação (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.138).

Com a elevação de juros e o aumento inflacionário o país passa por um processo de agudização do empobrecimento da classe trabalhadora, pela crise e sucateamento dos serviços públicos, pelo desemprego, fragilização das condições de trabalho, com redução dos direitos, incentivo à terceirização entre outras regressivas medidas que incidem nas condições de vida e de trabalho dos trabalhadores. Perante essa situação “impõe-se o

⁵ "Houve, sem dúvida, um crescimento rápido, mas ele beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população. A consequência foi que, ao final, as desigualdades tinham crescido ao invés de diminuir" (CARVALHO, 2004, p.168).



discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização em toda a região latino-americana”. Contudo esses planos apresentaram uma insuficiente competência de retroceder a crise suscitada na abertura da década. Já nos primórdios dos anos 1990, o Brasil, economicamente, está destruído pela inflação, o que será o solo fértil para a probabilidade histórica de instituição da hegemonia neoliberal (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.140).

Nessa perspectiva, Behring e Boschetti (2008) afirmam que a política neoliberal defende que a estabilidade monetária só será assegurada mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais. Além do corte nos gastos sociais implementa-se um amplo programa de privatização de setores importantes do Estado. As políticas sociais perdem o seu caráter universalista e seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização.

Segundo as autoras, o que ocorre nesse período foi a implementação de contra-reforma do Estado, incentivada pelo discurso da crise que estava vivendo o Estado e por esse motivo era necessário reformá-lo para corrigir possíveis distorções e reduzir custos com os gastos sociais. O que ocorre de fato é a desresponsabilização do Estado com política social, acompanhada pelo desprezo pelo padrão constitucional da seguridade social. Isso ocorreu mediante o “crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza”. Assim, as autoras dizem que o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais é privatização, focalização/seletividade e descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.155).

Assim, Behring e Boschetti (2008) explicam que mesmo com esse processo de reforma supracitado isso não acarretou na ausência total de política social. Dizem as autoras, que as políticas sociais foram fisgadas por uma lógica de adequação a um novo contexto. Com isso, enfatizam que decorre um trinômio do neoliberalismo para com as políticas sociais: privatização, focalização/ seletividade e descentralização. Sob o argumento da crise fiscal do Estado, as autoras afirmam que a tendência geral que se mostra é a de redução e restrição dos direitos, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias com direção aos efeitos mais perversos de crise.

Sob este aspecto, sem espaço para dúvidas, caberá aos trabalhadores a luta pela reversão deste contexto adverso, marcado por retrocessos nos campos político, social e econômico e que exigirá lutas mais incisivas no sentido de luta pela ampliação de políticas e serviços sociais orientadas para redução das desigualdades sociais que assolam diariamente a classe trabalhadora em seu conjunto geral.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição que aqui foi realizada apontou que, de modo geral, as políticas sociais emergem na ascensão do capitalismo concorrencial e se generalizam no capitalismo monopolista, mais especificamente em sua fase tardia, em que há uma intervenção estatal nas problemáticas sociais de forma mais incisiva. Também demonstramos que a função de tais políticas sociais era dá respostas às refrações da questão social, que emergiu ligada ao desenvolvimento das forças produtivas a partir da Revolução Industrial no século XIX.

Apontou-se também que a conjuntura da crise de 1929, onde Estado buscou alternativas no sentido de reativar o emprego e o consumo da população trabalhadora por meio de algumas medidas como o pacto fordista e o Estado de Bem-estar Social ou o *Welfare State*. Este, por sua vez, regulamentou a economia com a finalidade de manter elevado o nível de emprego e a universalização de serviços sociais como educação, segurança social, assistência médica e habitação. Entretanto, demonstramos também que o Estado de Bem-estar Social começou a dá sinais de esgotamento dos anos 1970, havendo queda nas taxas de crescimento, dificuldade do Estado de exercer suas funções “reguladoras”, indo de encontro com as expectativas do pleno emprego.

Com relação à realidade brasileira, ficou claro que o desenvolvimento da política social no país não se deu de forma semelhante aos países desenvolvidos, uma vez que a questão social só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX. Demonstramos toda a trajetória de implementação de políticas sociais, desde as ações mais tímidas da década de 1920 até seu maior desenvolvimento nas décadas seguintes, abrangendo também o período da ditadura militar. Por fim, assinalamos o processo de redemocratização do país, que culminou na Constituição de 1988, representando um avanço na área social, mas que foi contido pela década de 1990 com a adoção dos princípios neoliberais.

Ficou nítido que antes da promulgação da Constituição de 1988 as políticas sociais apresentavam um caráter fragmentado e ações pontuais e inconclusas; eram, sobretudo voltadas àqueles inseridos no mercado de trabalho formal. Após a Constituição temos legalmente o reconhecimento dos direitos sociais de forma universal. Entretanto, apesar desse importante avanço a conjuntura da década de 1990 é marcada por contrarreformas que atingem e impossibilitam a realização plena de tais direitos conquistados.

No panorama mais geral, pode-se concluir que a hegemonia neoliberal não foi capaz de dá uma resolutividade para a crise do capital, tampouco deu respostas eficientes para alteração dos índices de declínio econômico e de recessão, como defendia em seu discurso.



A reconfiguração da ação estatal no neoliberalismo implicou necessariamente em efeitos destrutivos para classe trabalhadora, em seu conjunto geral, traduzidos no aumento do desemprego, na precarização das condições de trabalho e na redução de políticas sociais.

Referências

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008 – 5. Ed. – (Biblioteca Básica do Serviço Social).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. ed. atual. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, n.24, 1990.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2005.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Burguesia e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Ática, 1995.

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

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: expressão popular, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme Dos. **Cidadania e Justiça: a Política Social Na ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1994. (Serie Campus Política).