

POLÍTICA SOCIAL DO SEGUNDO PÓS-GUERRA: ASCENSÃO E DECLÍNIO

Potyara Amazoneida Pereira Pereira¹

RESUMO

Este artigo trata do avanço e do retrocesso da política social do segundo pós-guerra que, entre os anos 1945 e 1975, se regia pelos direitos de cidadania e pela democratização do acesso a bens e serviços produzidos coletivamente. Por essa perspectiva, a política social tinha caráter universal e protegia não apenas quem trabalhava ou estava formalmente empregado. A partir dos anos 1980, com o advento do neoliberalismo, tal política tornou-se focalizada na pobreza e substituiu o direito à proteção social pelo mérito individual centrado no trabalho. Consequentemente, ela passou a atender muito mais os apetites do capital do que as necessidades sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social, Universalidade, Focalização, Direito, Mérito.

INTRODUÇÃO

Neste texto a ascensão e o declínio da política social do segundo pós-guerra serão discutidos de acordo com o seguinte esquema analítico: inicialmente apresentar-se-ão as tendências gerais e nucleares desta política, que são dominantes e mundialmente influentes, para depois indicarem-se as particularidades destas tendências no contexto brasileiro.

Sabe-se que num mundo altamente globalizado como o de hoje, as tendências, sejam elas quais forem, parecem únicas e invariáveis. Mas, é bom lembrar que essa impressão é falsa e que, em se tratando de política social, esta nunca foi homogênea e linear. Jamais a política social se processou de forma idêntica em todos os

¹ Professora titular do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Líder do Grupo de Estudos Político-Sociais (POLITIZA), do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, pesquisadora do CNPq e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da UnB. E-mail: poama@terra.com.br

países e nunca esteve livre de discontinuidades e retrocessos. Daí a possibilidade de particularizar, dentro das tendências gerais, a experiência brasileira.

Por outro lado, sabe-se que a política social não é um fenômeno isolado e nem se realiza no vazio. Para compreendê-la como um fenômeno complexo, tem-se que conhecer as suas relações com outros fenômenos e processos (especialmente os econômicos e ideológicos), assim como os fatores responsáveis pelo seu apogeu entre os anos 1945 e 1975 e o seu retrocesso a partir dos anos 1980.

Portanto, serão os seus altos e baixos históricos, nos últimos 65 anos (1945-2010), que constituirão a espinha dorsal desta reflexão.

Cabe começar pelo seu apogeu, ou sua fase de ouro, e pelas suas determinações econômicas, históricas e ideológicas.

PERÍODO DE OURO DA POLÍTICA SOCIAL E SEUS PERCALÇOS

Atualmente o contexto geral em que a política social se processa é bastante diferente do que existia no chamado período de ouro do Estado de Bem-Estar, que compreendeu os anos de 1945 a 1975. Nesse período, especialmente entre as décadas 1950 e 1970, o Estado dos países capitalistas centrais do Ocidente, excluindo o dos Estados Unidos, se comprometia a garantir o pleno emprego, a cobertura universal de serviços sociais (como saúde e educação) e o estabelecimento de um mínimo de proteção social a toda a população. Tudo isso era realizado, sob o signo da cidadania (como dever do Estado e direito do cidadão) e orientado por duas principais doutrinas de feição coletivista, articuladas entre si: uma, *econômica*, concebida pelo economista inglês John Maynard Keynes (denominada doutrina keynesiana), e outra *social*, liderada pelo estrategista político, também inglês, William Beveridge (criador do famoso Sistema de Seguridade Social do Segundo Pós-Guerra).

Estas duas doutrinas constituíram o suporte teórico do *pacto keynesiano*, que foi assim chamado pelo seguinte motivo: no segundo pós-guerra, e sob influência da teoria keynesiana, os conservadores, os liberais e os social-democratas aceitaram compartilhar uma estratégia econômica, política e social em que o mercado deixava de ser o ator central, com seus valores individualistas, para ceder lugar ao Estado, com os seus valores coletivistas.

Isso quer dizer que o *pacto keynesiano* foi firmado como uma alternativa capitalista ao capitalismo liberal clássico (avesso ao intervencionismo estatal) porque os liberais, que desde o século XIX estavam no poder, não foram capazes de gerar emprego e bem-estar social para todos, principalmente após a grande depressão econômica dos anos trinta. Além disso, outras circunstâncias favoreceram a formação do *pacto keynesiano*, tais como: i) a triste lembrança, principalmente na Europa, dos horrores e privações materiais causados pela II Guerra Mundial; ii) e o medo capitalista da proliferação das experiências totalitárias de direita (fascistas), realizadas na Itália e na Alemanha, e também do comunismo a partir da ex-União Soviética.

Em síntese, as medidas econômicas adotadas pelo *pacto keynesiano*, que passaram a sustentar as políticas sociais defendidas e postas em prática por William Beveridge na Inglaterra, foram:

- a) *Expansão da demanda* possibilitada pelo emprego maciço de capitais norte americanos na reconstrução dos países europeus, devastados pela guerra, e pela maior participação na economia de trabalhadores satisfeitos com as novas oportunidades de emprego, salário e livre consumo;
- b) *Elevado gasto* assumido pelo Estado em atividades que seriam onerosas para a iniciativa privada, como a educação e a saúde - o qual, ao mesmo tempo em que contribuía para a coesão social (ou paz social), possibilitava aquecimento da economia e acumulação de capital;

- c) *Organização fordista da produção*, de acordo com a qual o trabalho passou a ser concentrado em grandes plantas industriais e realizado em cadeia para produzir vultosas quantidades de produtos padronizados e baratos;
- d) *Endividamento coletivo*, graças a ampliação do sistema de crédito a todos os consumidores.

Todas essas medidas fizeram parte de um modelo econômico denominado keynesiano que se caracterizou por um crescimento autossustentado, custos reduzidos, altas taxas de lucro para o capital e pleno emprego, contribuindo para: a formação de um consenso positivo e generalizado sobre o keynesianismo e a construção de um sistema de seguridade social abrangente e incluyente (diferente do inaugurado na Alemanha, no século XIX, pelo chanceler conservador Otto von Bismarck, que excluía quem não estivesse inserido no mercado de trabalho).

Entretanto, a partir 1973, quando o primeiro choque do petróleo ensejou uma crescente elevação do preço desse produto, decretada pelos países integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), passou-se a dizer que o modelo econômico keynesiano entrara em crise, com base nos seguintes evidências: desaceleração do crescimento econômico, desemprego, estagflação (combinação da inflação com recessão), diminuição dos investimentos e problemas na balança de pagamentos e na acumulação de capital.

Sobre esta crise existem várias explicações², dependendo do enfoque teórico utilizado. Mas, a explicação que prevaleceu foi a veiculada pelos adeptos da corrente neoliberal, que sempre combateram o pensamento keynesiano. Tal combate alcançou o

² Trata-se na verdade de uma crise cíclica ou regular do capitalismo caracterizada pelo excesso de produção sobre a demanda por bens de capital e de consumo. Tal descompasso propicia queda brusca da produção com consequências depressivas e recessivas tanto do ponto de vista econômico como social. Para vários analistas, a crise capitalista atual, agudizada em 2008, tem a ver com a baixa remuneração do capital produtivo, a partir dos anos 1970, e com a fuga de grande parte desse capital para a especulação financeira, fictícia ou parasitária, que hoje está encontrando seus limites. Sobre este assunto ver: Carcanholo (2010).

seu ponto máximo nos anos 1980, quando o neoliberalismo se viu fortalecido com a consagração de suas teses pelas organizações multilaterais (Banco Mundial-BIRD, Fundo Monetário Internacional-FMI) e com o enfraquecimento do campo comunista. A partir de então foi disseminada a ideia de que o pacto keynesiano estava em crise, devido, principalmente, aos gastos excessivos do Estado com proteção social; aos elevados impostos cobrados da classe média e dos ricos pelo poder público; e aos altos salários dos trabalhadores. E, a partir desse momento, o neoliberalismo não só se tornou a ideologia dominante, desbancando o keynesianismo, como se transformou numa espécie de credo ao qual se converteram muitos social-democratas e socialistas.

Como resultado da prevalência das teses neoliberais surgiu um novo modelo econômico, o *monetarista*, que substituiu o keynesianismo. Em decorrência, a partir dos anos 1980, o neoliberalismo se firmou como um novo paradigma e recuperou os velhos dogmas do liberalismo clássico, procurando fazer uma verdadeira revolução na economia e nas relações entre capital-trabalho.

Segundo esse novo paradigma - que teve como principais apoiadores a ex-primeira ministra inglesa, Margareth Thatcher, e o ex-presidente dos Estados Unidos, Ronald Regan (seguidos pelos governos dos principais países ocidentais, como Spadolini, da Itália; Helmut Kohl, da Alemanha; Jacques Chirac, da França e, inclusive, social-democratas como Felipe Gonzáles, da Espanha) a revolução conservadora então empreendida estaria baseada nas seguintes crenças:

- a) De que há uma mão invisível, ou um sistema natural, que rege a vida em sociedade e a conduz na direção da ordem e da justiça, sem precisar de ingerência do Estado. Mas, para isso os indivíduos devem ter a maior liberdade possível para buscar o seu bem-estar num mercado que também deverá ser livre para criar e colocar à disposição dos indivíduos maiores recursos;

- b) De que a desigualdade social é um resultado inevitável (e tolerável) da liberdade social e da iniciativa pessoal, constituindo-se, inclusive, em peça fundamental para distribuição eficiente de recursos porque proporciona incentivos necessários para obtê-la;
- c) De que a figura do empresário constitui o elemento essencial do processo econômico, na medida em que a sua função de assumir riscos e tomar iniciativas constitui o ponto de partida da ação do mercado e, conseqüentemente, da inovação, do empreendimento e do progresso;
- d) De que a interferência das instituições sobre a ação individual só faz fomentar o conflito de classes e reduzir os efeitos positivos das iniciativas individuais para o bem-estar geral.

A materialização dessas crenças implicou a adoção de políticas governamentais que se fundamentaram na hipótese de que a economia só poderia funcionar em regime de competição perfeita se ficasse livre das políticas de redistribuição de renda (consideradas confiscos); das organizações sindicais, que funcionavam como um contrapoder ao poder empresarial; dos gastos sociais, que oneravam os cofres públicos; dos elevados impostos sobre as classes mais abastadas e do controle do Estado sobre o mercado. Ou seja, o mercado deveria voltar a ser o centro da vida econômica e social.

Para tanto, passou-se a privilegiar:

- a) A liberalização e flexibilização do mercado;
- b) A redistribuição da renda em favor do lucro;
- c) A desoneração dos governos com a proteção social;
- d) A adoção de políticas monetárias como reguladoras do equilíbrio macroeconômico, elegendo-se como principais medidas: o controle da inflação e da alta dos preços; a oferta limitada da quantidade de dinheiro; e a

diminuição da atividade laboral e dos salários. Isso redundou no aumento do desemprego que se converteu em solução ao invés de problema;

- e) A redução da carga de impostos incidentes sobre as classes de rendas mais altas, sob a justificativa de que, se esta carga ultrapassasse um determinado limite, ela poderia desestimular o capital de investir e os trabalhadores de trabalhar. Esta redução era acompanhada da diminuição do gasto público.
- f) A organização pós-fordista (ou toyotista) do trabalho, em substituição à organização fordista da era keynesiana, a qual se assentava em uma nova base tecnológica para atender aos novos requerimentos do mercado: flexibilidade, eliminação de tempos mortos na produção e diferenciação de produtos – tudo coordenado por sistemas informáticos e telemáticos.

Além disso, a ordem liberal dominante concebeu uma estratégia a ser imposta aos países subdesenvolvidos, especialmente nos momentos de renegociação de suas dívidas externas, sob o comando BIRD e do FMI. Tal estratégia consistia num conjunto de regras e condicionantes padronizados, denominado *Consenso de Washington*, que pressionava os governos dos países capitalistas periféricos a adotar políticas econômicas liberalizantes e a realizar reformas estruturais, tais como: ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, redução do Estado, desmontagem do sistema de proteção social, flexibilização do mercado de trabalho (FAGNANI, 2005, p. 382).

IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA SOCIAL

No bojo dessas mudanças, a política social, seja dos países centrais, seja dos periféricos, foi duramente afetada. Mas, nesse processo, ela não entrou em crise, no sentido de falência ou extinção. Ao contrário, ela se reestruturou institucionalmente e se

reorientou ideologicamente, sofrendo uma forte guinada para a direita com o objetivo de se adaptar à revolução conservadora empreendida.

De forma geral, os principais impactos dessas mudanças sobre a política social, a partir dos anos 1980, representaram retrocessos das conquistas do período de ouro do Estado de Bem-Estar, assim sintetizados:

- a) Perda do protagonismo do Estado na produção, distribuição e provisão da política social, propiciando a diminuição da intensidade protetora do Estado e a abolição de seu papel de *garante* de direitos sociais;
- b) Substituição do consenso em torno do pleno emprego pelas ideias de empreendedorismo, eficiência, competitividade e equilíbrios macroeconômicos, que passaram a ser os novos *totens* do pensamento político internacional (FIORI, apud FAGNANI, *idem*, p. 284). Houve, como diz Mattoso (1995, p. 76), uma “desordem do trabalho” representada pela fragmentação e heterogeneidade do mundo do trabalho e pela redução da segurança no emprego e da combatividade dos movimentos sindicais – que ficaram reduzidos a um defensismo estratégico;
- c) Priorização do atendimento das necessidades do capital em detrimento da satisfação das necessidades sociais. Como disse Solow (apud LOPES, 2000, p. 96) “a redistribuição da riqueza se fez em favor dos mais ricos e a distribuição do poder em favor dos mais poderosos”;
- d) Reforma da previdência social que, seguindo as orientações do teórico liberal americano Milton Friedmann, deveria se circunscrever a uma concepção de *seguro social*, contratado individualmente e gerido por um sistema de capitalização;

- e) Supremacia do princípio da focalização e da subsidiaridade³ sobre o princípio da universalidade e do compromisso primaz do Estado nas práticas da política social;
- f) Cortes nos gastos sociais e ênfase em uma assistência social rudimentar, resgatadora da filantropia privada, que passou a ter notável estímulo no quadro de um modelo de bem-estar que perdeu o protagonismo do Estado e passou a ser denominado de bem-estar misto ou pluralista (*welfare mix*).

Tais impactos produziram as seguintes tendências contemporâneas da política social, inclusive no Brasil:

- a) Ação minimalista do Estado na garantia de direitos e no processo de provisão de bens e serviços;
- b) Predomínio das políticas sociais focalizadas na pobreza extrema, em detrimento das políticas sociais universais;
- c) Ressurgimento das condicionalidades, ou contrapartidas compulsórias, como mecanismo de controle seletivo do acesso dos pobres a benefícios a que teriam direitos;
- d) Substituição do *welfare* (bem estar incondicional, baseado no *status* de cidadania) pelo *workfare* (bem estar em troca de trabalho, ou de sacrifícios, baseado no contrato ou na contabilização de prejuízos e lucros);
- e) Culpabilização dos pobres pela sua situação de privação, a ponto de em países, como os Estados Unidos, eles serem chamados de subclasses (*underclasses*), dada a suposição estereotipada de que possuem uma cultura

³ O princípio da subsidiaridade estabelece uma hierarquia de instâncias protetoras, em cujo topo está a instância mais próxima, isto é, o próprio indivíduo afetado, seguido, sequencialmente, da família, da comunidade local (incluindo a Igreja, as organizações voluntárias, redes informais de vizinhos) e, por último, o Estado (ABRAHAMSON, 1995)

inferior – a “cultura da pobreza”. Trata-se do retorno do *darwinismo social*, segundo o qual os fortes sobreviverão e os fracos perecerão;

- f) Substituição das análises socioeconômicas dos determinantes da pobreza por argumentos morais, que vinculam o empobrecimento de consideráveis parcelas da sociedade a comportamentos individuais desviantes;
- g) “Refamiliarização” (SARACENO, 1995, p. 261), ou revalorização da família como principal canal de absorção dos novos riscos sociais advindos do mau funcionamento do Estado e da ausência de vocação social do mercado.

Contudo, o discurso da universalidade não foi de todo suprimido dos planos governamentais. A tensão que se estabeleceu entre a antiga prática universalista e a atual valorização das políticas focalizadas, fez com que prevalecessem três arranjos de intervenção social que atestam a diminuição da intensidade protetora do Estado: a adoção de um universalismo que deixou de ser total, para ser *segmentado* ou *contido*; de um particularismo social ou categorial que privilegia demandas de *grupos específicos*, em lugar demandas de classe; e da mercantilização das políticas sociais, que debilita *diretos sociais*, face a empecilhos ideológicos e operacionais à concretização desses direitos. Além disso, a presença atual de fenômenos globais ausentes no passado, como o crescente envelhecimento populacional, o desemprego estrutural, a reestruturação da família e a dinâmica migratória, requerem, da política social, difíceis orientações, que continuam em aberto.

Por universalismo segmentado entende-se a provisão social voltada para um conjunto de necessitados (e não para toda população) que vem se caracterizando como uma extensa cobertura de programas compensatórios ou de alívio da pobreza. Nesse aspecto, os governos não têm reduzido a oferta de programas de caráter emergencial e de atendimento de carências elementares de cidadãos. Pelo contrário, têm estendido essa

oferta como uma alternativa precária ao desmonte de uma proteção intensiva em segurança social básica e geral. Segundo Cabrero (2002), este tipo de universalidade tem prevalecido e exercido efeitos disciplinadores sobre as demandas sociais. Sua legitimidade tem tido o poder de fazer com que as novas gerações de trabalhadores vejam como *natural* a precariedade e a instabilidade do emprego, assim como a “decrecente intensidade protetora do Estado com base na crença de que a incorporação no mercado de trabalho exige longos períodos de espera” (p. 512).

Por *particularismo social ou categorial* entende-se, com Cabrero (*ibid.*), estratégias e práticas adotadas para atender demandas e necessidades de grupos específicos que exigem o reconhecimento público de suas particularidades ou diferenças. Essa modalidade de atendimento tem prós e contras. Como ponto positivo, ela se distingue de um particularismo individualista e das práticas voluntaristas propensas ao clientelismo sociopolítico. Mas, o seu lado negativo está em segmentar a política social, dada a distinta capacidade de organização, mobilização, vocalização e poder de pressão dos grupos particulares.

Por fim, a *mercantilização da política social*, ou a *remercantilização dos direitos sociais*, como denomina Cabrero (*ibid.*) – seguindo as pegadas de Esping-Andersen (1991) – diz respeito à preponderância da apropriação privada lucrativa da política social, com total esvaziamento de seu caráter público. Os bens públicos, como saúde e educação, passam a ser bens privados que devem ser comprados no mercado.

No cerne dessa inversão, dois principais fatores podem ser arrolados. Um, é a disseminação progressiva da ideologia liberal de que os direitos sociais não são direitos genuínos porque a sua efetivação depende de condições materiais e financeiras difíceis de serem bancados pelo Estado. O outro é a efetiva prática dessa ideologia caracterizada pela abdicação do Estado de sua função de garantidor de direitos.

Como consequência dessa reestruturação nos objetivos e conteúdos da política social, as formas de gestão social também foram reestruturadas. Prevalece um padrão de proteção social que, segundo Abrahamson (1992), caracteriza-se pela *dualização* da prática do bem-estar. De um lado, o mercado de trabalho atende as necessidades dos trabalhadores empregados e, de outro lado, o Estado e instituições privadas filantrópicas prestam atendimentos emergenciais aos desempregados e aos não empregáveis, situados à margem das oportunidades de emprego e do acesso aos benefícios ocupacionais obtidos no mercado de trabalho. Nesta modalidade de atendimento ganha relevo o que ficou conhecido como bem-estar misto ou pluralista em que o Estado conta com a colaboração de uma extensa rede privada não lucrativa no alívio da pobreza, cujo maior mérito do ponto de vista político é fortalecer a focalização das políticas sociais públicas na pobreza extrema.

Mais recentemente, a antiga proposta de ativação dos pobres, beneficiários de programas governamentais de assistência social, para se inserirem num mercado de trabalho flexível, precário e desprotegido, vem sendo revisitada (ABRAHAMSON, 2009). Mas, diante dos persistentes e elevados índices de informalidade no trabalho, os governos do mundo inteiro vêm apostando em programas de geração de renda autossustentada, seja sob a forma de empreendimentos individuais, subsidiados pelo Estado, seja sob a forma de economia solidária ou cooperativada. Entretanto, em ambos os casos, a precarização e desproteção do trabalho continua presente (PEREIRA-PEREIRA, 2009).

TENDÊNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A particularidade da política social brasileira está diretamente relacionada ao quadro de dificuldades sociais próprio do Brasil.

Este quadro, além de ser obviamente diferente do existente nos países capitalistas centrais, é, no dizer de Fagnani (2005), complexo, multifacetado e está longe de ser equacionado.

O Brasil, cujo estilo de desenvolvimento adotado desde os primórdios da sua industrialização produziu desigualdades endêmicas, agravadas com o regime autoritário que se estendeu de 1964 a 1985, possui até hoje uma sociedade polarizada entre ricos e pobres. Esse fato, revelador do caráter antissocial ou injusto das políticas econômicas brasileiras, engendrou desequilíbrios internos e externos que se traduziram em deficiências estruturais acumuladas nas áreas da saúde, educação, previdência, assistência social, seguro desemprego, qualificação do trabalhador desempregado, entre outras – áreas estas levadas a sério nas democracias ocidentais (FAGNANI, 2005). Além disso, o país possui deficiências crônicas e estruturais em relação à infraestrutura urbana (habitação popular, saneamento básico e transporte público), à reforma agrária e ao emprego e renda.

As mudanças contemporâneas globais verificadas no mundo do trabalho repercutiram negativamente sobre o conjunto das condições de vida do trabalhador brasileiro, já que, no Brasil, há uma clara e direta associação entre o mercado de trabalho e o bem-estar da população. Em decorrência, a inserção no mercado de trabalho formal ou com carteira assinada, tornou-se, no país, um divisor de águas entre a cidadania e a marginalidade cívica (FAGNANI, 2005; SANTOS, 1979). Não admira, portanto, que “sob os mais diferentes prismas e quaisquer que sejam as fontes e os dados escolhidos, a desigualdade no Brasil surpreende tanto por sua perenidade como pela dramaticidade de sua dimensão” (THEODORO; DELGADO, 2007, p. 122).

Entretanto, o enfrentamento desse quadro num país que, como dizia Celso Furtado (1983), a rigor não é pobre, isto é, não é “impossibilitado de solucionar esse

tipo de problema pelos seus próprios meios” (p. 61), beira o descaso ou a insensatez política. Já na década de 1970, o economista Edmar Bacha (apud FURTADO, *ibid.*) chamava a atenção para o fato de que

[...] para eliminar a miséria no Brasil, bastaria reduzir a participação na renda nacional dos 10 por cento mais ricos da população a um nível similar ao que se observa em certos países que têm uma renda per capita comparável à nossa, tais como Coréia do Sul e Formosa. O resultado seria que os quarenta por cento atualmente mais pobres teriam sua participação na renda total elevada de 8 para 17 por cento e os 10 por cento mais ricos a sua reduzida de 49 para 40 por cento.

Mas, tal modificação, acrescenta Furtado, não poderia decorrer de simples transferências – “pois não é o supérfluo dos ricos o de que estão carecendo os pobres” (*ibid.*) - e sim de modificações na estrutura do sistema econômico ou na estrutura do poder concentrado em uma minoria. De todo modo, o raciocínio de Edmar Bacha serve ainda hoje para lembrar que recursos existem no país.

A política social brasileira, mesmo depois da promulgação da Constituição Cidadã, de 1988, tem se comportado de modo ambíguo, acossada por dois movimentos contrários, assim apontados por Fagnani (*ibid.*): um que quer avançar na extensão da cidadania e se esforça por estruturar as bases institucionais e financeiras do Estado Social brasileiro, tal como aconteceu nos países capitalistas centrais; e outro que, com a mesma intensidade, ou talvez maior, direciona-se em sentido contrário, visando destruir (e não apenas contrarreformar, como salienta Fagnani) as bases institucionais e financeiras construídas na nação em seus momentos de lucidez democrática. Esse duplo movimento não é novo. Ele foi esboçado nos anos 1930, quando da criação das políticas sociais urbanas, no contexto da industrialização; teve grande impulso nos anos 1970, no rastro das lutas pela redemocratização do país; mas, ganhou vigor inédito nos anos

1990, quando uma ampla gama de direitos, prevista na Constituição Federal de 1988, foi sistematicamente desmontada.

Efetivamente, a Constituição de 1988 representou um inegável avanço “na reestruturação do sistema de proteção social brasileiro. Com ela, desenhou-se, pela primeira vez no país, um embrião de Estado Social universal e equânime” (FAGNANI, 2005, p. xvi). A política social que se delineou a partir dessa inovação tinha caráter público e, como tal, ancorava-se na cidadania e na concepção de seguridade social ampliada (para além do seguro e do *status* ocupacional formal). A assistência social, tradicional campo de manobras clientelistas e de barganhas populistas, transformou-se em direito devido. Contudo, além de essas transformações terem se dado em meio a uma onda liberalizante internacional, que repudiava tudo o que era *social* e *público*, as forças conservadoras brasileiras, que serviram ao regime militar e conseguiram ocupar o centro do poder após a redemocratização do país, não comungavam com o conteúdo progressista da Constituição.

Consequentemente, as primeiras investidas contra esse conteúdo partiram do próprio governo federal, que não deu curso as reformas nele previstas ou as preteriu em favor da adoção de políticas focalizadas na pobreza extrema, quando não do clientelismo político. Foi o caso da reforma agrária e das políticas federais urbanas (habitação, saneamento, transporte público), assim como da saúde, previdência, assistência, educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar.

Desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte as forças conservadoras brasileiras apresentaram veementes reações aos novos direitos constitucionais, especialmente os sociais. A principal tentativa de desfigurar ou impedir a vigência desses direitos ocorreu por ocasião do processo de regulamentação de

dispositivos constitucionais de caráter não contributivo, como os referentes à saúde e à assistência social.

Entretanto, os ataques conservadores contra os avanços constitucionais de cunho social se fortaleceram com a entrada no país da ideologia neoliberal, durante o governo Collor Mello (1990). Nesse momento, caminhou-se vigorosamente para o desmonte (e não apenas a contrarreforma, repita-se) do embrião de Estado de Bem-Estar universalista e equânime desenhado na Constituição.

A semelhança do que aconteceu com o domínio da regulação social keynesiana nos países capitalistas avançados, a implantação do ciclo liberal no Brasil foi favorecida pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista, fortemente gerido pelo Estado, e pela recomposição das forças políticas conservadoras a partir da eleição do presidente Collor de Melo, em 1990. Donde se conclui que o fato de o Brasil ser um dos últimos países a abraçar a ideologia neoliberal tenha a ver com a tradicional dependência das elites nacionais aos privilégios que sempre lhes foram concedidos pelo Estado.

Considerando essa tradição, o ambiente que se formou com a entrada do neoliberalismo no Brasil, partir de 1990, tornou-se absolutamente contrário ao fortalecimento da incipiente cidadania social conquistada com a redemocratização do país e consignada na Carta Magna.

Parafraseando Fagnani (2005), pode-se afirmar que a onda liberalizante que tomou conta do país compreendeu três momentos: o do curto governo Collor (1990-1992); o inaugurado na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Ministério da Fazenda e que se estendeu até o final de seu segundo mandato como presidente da República, em 2002; e o do governo Lula, que se encerra em 2010. O traço mais marcante dos dois primeiros governos, segundo Fagnani (*ibid.*) foi o do desmanche das

reformas constitucionais, iniciado com Collor e aprofundado com FHC. E o traço mais marcante do terceiro governo foi a não ruptura com o ciclo liberal, traduzido na continuidade da busca de equilíbrio macro econômico e na tensão entre os paradigmas da focalização e da universalização. Não por acaso, “no âmbito social a preocupação central era suprimir a pobreza por meio de políticas focalizadas, em substituição ao objetivo da redução das desigualdades por meio de políticas universais” (CARNEIRO, 2009, p. 29).

Assim, embora os Programas de combate à pobreza adotado pelo terceiro governo, sob a forma de transferências renda, tenham contribuído para o “aumento da renda das famílias [pobres] e para redução da sua vulnerabilidade em face da extrema pobreza” (IPEA, 2008), a posição social dessas famílias não foi estruturalmente modificada.

Como diz Houtart (2008),

[...] o governo Lula desenvolveu um importante programa de alívio da pobreza, desde o Fome Zero até o Bolsa família. No entanto, essas iniciativas se inscreveram na continuidade do modelo econômico com a ideia de que antes de distribuir riqueza era preciso produzi-la. Esta aparente evidência cobre uma lógica mais profunda: quais são as condições de produção e como se realiza a riqueza produzida [...]. Ao não questionar o modelo neoliberal de crescimento, o projeto de Lula incorre em graves contradições. Para fazer crescer a riqueza de forma rápida e eficaz, privilegia-se a agroexportação com todas as suas consequências: agressões à fronteira agrícola; destruição direta e indireta de matas, favorecimento da monocultura, interrupção da reforma agrária. Além disso, se aproveitou da boa conjuntura dos preços das matérias primas e dos produtos agrícolas para fortalecer o modelo de dependência econômica do exterior [...]. Prolonga-se o modelo neoliberal com políticas monetárias e

pagamento da dívida externa. Realmente há mais produção de riqueza, mas as condições sociais da maioria da população não mudaram muito [...]. Ao mesmo tempo as distâncias sociais não diminuem (HOUTART, 2008, p. 11-2).

Com efeito, não se pode negar que, além dos efeitos compensatórios dos programas de transferência de renda, houve a retomada do crescimento do emprego formal, inclusive fora das áreas metropolitanas; do aumento da contribuição dos trabalhadores ao sistema previdenciário; da busca por qualificação profissional e de recursos financeiros para serem distribuídos pelo poder público. Porém, tudo isso não teve como meta a transformação das estruturas que criaram e mantêm a pobreza, as quais respondem pelo ainda elevado índice de trabalhadores informais, situados à margem das garantias propiciadas pelo *status* ocupacional formal que, no Brasil, constitui o mecanismo mais importante de segurança e prestígio social.

Nesse sentido, pode-se concluir que, se as políticas sociais brasileiras dos últimos oito anos tiveram seu escopo e magnitude ampliadas, elas serviram mais às necessidades de acumulação do capital do que às necessidades sociais. Para tanto, pautaram-se mais pelo princípio da focalização do que pelo da universalidade. Quando muito, reeditaram um universalismo segmentado e um particularismo social diferenciado em meio a tendência dominante de sua mercantilização, tal como descrito por Cabrero (2002) em sua avaliação das políticas sociais contemporâneas fora do Brasil.

Mas, isso não significa que, tanto cá quanto lá, o Estado tenha se tornado mínimo, como pregava a ideologia neoliberal. A verdade insofismável é que o Estado está presente e participante do processo de declínio da política social como direito de cidadania, seja para legitimar as novas tendências da proteção social, voltadas para o trabalho como punição, seja para garantir o aumento da produtividade do capital e a

diminuição dos custos privados em economias abertas. E o Brasil, apesar das peculiaridades da realidade nacional, não foge a essa regra.

SOCIAL POLICY OF THE SECOND POST-WAR: RISE AND DECLINE

ABSTRACT

This article is about the advancement and throwback of social policy of the second post war that, between 1945 and 1975, was based on the rights of citizenship and the democratization of access to goods and services produced collectively. By this perspective, social policy had a universal aspect and protected not only those who worked or was formally employed. Beginning in the 1980's, with the emergence of neoliberalism, such a policy became focused on poverty and replaced the right to social protection by the individual merit centered on job. As a consequence, it started to serve more the appetites of the capital than the social needs.

KEYWORDS: Social Policy, Universality, Focusing, Right, Merit.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSON, P. Welfare pluralism: towards a new consensus for European social policy? In: **The mixed economy of welfare**. Leicestershire, Great-Britain: Ed.Cross National Research Papers, 1992.

_____. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa. **SER Social**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. V. 11, N. 25, julho a dezembro de 2009.

_____. Regimes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergencia de solidariedades? In: SARASA, S y MORENO, L (comp.). **El Estado del bienestar en La Europa del Sur**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1995.

- CABRERO, G. Los retos de la política social en la era de La globalización. In: **La sociedad: teoría y investigación empírica** (libro homenaje a José Jiménez Blanco) Madrid: CIS, 2002.
- CARCANHOLO, R. Crisis económica, riqueza fictícia y gastos militares: una interpretación marxista. In: PEREIRA-PEREIRA, P. A. e PEREIRA, C. **Marxismo e política social**. Brasília: Ícone, 2010.
- CARNEIRO, R. Impasses no desenvolvimento brasileiro: aspectos estruturais. In: BALTAR, P *et. al.* (Orgs). **Economia do trabalho: Brasil e México**. Debates Contemporâneos, economia social e do trabalho 7. São Paulo: LTr, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three words of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1991.
- FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, agosto de 2005.
- FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- HOUTART, F. Prefácio. In: PEREIRA-PEREIRA, P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, nº 16. Brasília, Nov. 2008.
- LOPES, J. T. **Desigualdad y crisis económica: el reparto de la tarta**. Madrid: Sistema, 2000.
- MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Página Aberta, 1995.
- PEREIRA-PEREIRA, P. Do Estado Social ao Estado anti-social. In: PEREIRA-PEREIRA, P. *et.al.* **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2009.

SANTOS, W.G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARACENO, C. Familismo ambivalente y clientelismo categórico en El Estado del Bienestar italiano. In: SARASA, S y MORENO, L (comp.). **El Estado del Bienestar en La Europa del Sur**. Madrid: CSIC, 1995.

THEODORO, M e DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. In: **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, nº 7. Brasília: IPEA, ago. 2003.