

RAÍZES HISTÓRICAS DOS (DES) CAMINHOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Adelaide Ferreira Coutinho¹

RESUMO

Vários estudos têm sido realizados acerca das políticas públicas no Brasil. Estes destacam as iniquidades das políticas sociais e a prevalência, especialmente nas últimas décadas, de políticas orientadas pela lógica neoliberal. Assim, esse artigo é parte da tentativa de integrar os debates que vêm ocorrendo nesse campo, quando se propõe tecer uma crítica à destituição dos direitos sociais aos pobres e o surgimento de mecanismos de publicização dos mesmos.

Palavras-chave: Estado. Políticas Sociais. Publicização.

ABSTRACT

Several studies have been realized about the public policies in Brazil. These studies, pointed out the iniquity of the social policies and the predominance, especially on the last decades, of policies adviced by the logical of neoliberalism. Thus, this article is part of the attempt to integrate the debates that have been occurring on this field, when it proposes to weave a criticism about the destitution of the social rights of poor people and the appearance of mechanism of publicizing then.

Keywords: State. Social Policies. Publicizing.

1 QUAL ESTADO? PARA QUAL CLASSE?

O Brasil não se caracterizou, nos séculos iniciais, como um país capitalista. As relações de trabalho sob a vigência do grande latifúndio e do trabalho escravo favoreceram estruturas sociais de produção nas quais os povos indígenas e negros eram a mão-de-obra cativa e abundante. Porém, esse fato não deixou de ser integrante da lógica empreendida pelo capitalismo na sua fase de acumulação primitiva e mercantil e da formação dos primeiros Estados modernos europeus entre os séculos XV e XIX (COSTA, 1998). Como se sabe o capitalismo tem uma lógica estrutural que o faz expandir-se e internacionalizar-se, ou seja, criar vínculos e estabelecer-se em todas as partes.

O Brasil somente se caracterizaria por ser capitalista, mais precisamente, quando se concretizou o modelo agrário-exportador, no século XIX, e se consolidaria enquanto tal, posteriormente, em 1930 com a edificação do modelo urbano-industrial.

¹ Doutora em Educação - UFRN – Professora CCSO-Departamento de Educação II – UFMA.

Pode-se, então, afirmar que o Brasil é fruto da exploração característica das relações comerciais que consolidaram o capitalismo mercantilista no mundo. Tais relações capitalistas se caracterizaram por momentos de extremo desenvolvimento e/ou expansão, durante ciclos de crescimento acelerado no pós 2ª guerra até os anos 70 e, por outros de grandes crises de acumulação, especialmente no período da grande guerra e, em seguida, quando se instaura nova crise nos anos 70/80, o que levará a tomada de medidas econômicas e políticas não só em face ao mercado, mas em relação ao Estado, período esse, intitulado de neoliberalismo e de mundialização econômica.

A esses períodos de crises e de superação das crises corresponde também o fato de que não se pode analisar a ascensão e as transformações do capitalismo sem considerar o papel decisivo do Estado, especialmente dos Estados europeus que, segundo Panitch e Gindin (2004, p. 8),

desempeñado en el establecimiento de los marcos legales e infraestructurales de la propiedad, el contrato, la moneda, la competencia y el trabajo asalariado dentro de sus propias fronteras, al tiempo que generaban también un proceso de desarrollo desigual (y la consiguiente construcción de la raza) em el mundo moderno.

O Estado correspondeu aos interesses expansionistas de mercado que buscou atender porque eram interesses dos setores dominantes locais e internacionais aos quais ele representava. Porém, esse mesmo Estado capitalista foi alvo de demandas sociais, sob pressão dos trabalhadores, às quais respondeu com políticas sociais, visando contornar e não superar, os problemas ocasionados pelo capitalismo.

Predominantemente, as políticas engendradas no conjunto das relações entre capital e trabalho caracterizaram-se pelo caráter assistencialista aliadas às promessas de fases de desenvolvimentistas que viriam propiciar uma melhor divisão da riqueza. Fato que teria ocorrido, predominantemente, nos países europeus e em alguns estados do norte, mas esperado até hoje pelos trabalhadores dos países considerados pobres ou em desenvolvimento, entre os quais o Brasil é um exemplo. Em outros momentos de maior acirramento das contradições das relações capital e trabalho as demandas da classe trabalhadora foram reprimidas por forças autoritárias de governos militares ou não, a serviço dos interesses capitalistas.

Nessas relações, o Estado passa a ser o mediador entre os interesses da burguesia e dos trabalhadores, comportando-se com ares de neutralidade e o instrumento usado não podia ser outro: as políticas sociais, que por sua vez, também, passam a mediar as relações entre o Estado e o seu componente sociedade civil, um dos entes demandante dessas políticas.

No Brasil a herança do modelo econômico capitalista ora subordinado, ora associado aos interesses hegemônicos mundiais trouxe à tona processos estonteantes da

miséria produzida e dos problemas decorrentes da mesma: fome, prostituição, violência, tráfico, subemprego, falta de moradia, de trabalho, de educação, de saúde.

2 ESTADO BEM-FEITOR?

“Que ‘moinho satânico’ foi esse que triturou os homens transformando-os em massa?” Assim, Pollanyi (2002) fez referência ao processo social desencadeado pela Revolução Industrial no séc. XVIII que foi acompanhado de um progresso sem precedentes e, ao mesmo tempo, provocou uma catástrofe na vida das pessoas comuns.

As reflexões acerca desse processo levam a verificar que as relações sociais que produziram a crise do Estado no atendimento das políticas sociais e que implicaram na reforma do mesmo, têm seus fundamentos históricos nas leis de proteção aos pobres na Inglaterra que foram substituídas pela *Speenhamland Law*, uma medida de regulação da pobreza, editada num contexto de crise econômica e social marcadas pelo substancial aumento da miséria e pela expansão da Revolução Industrial no final do século XVIII (POLANYI, 1980).

As justificativas na primeira metade do séc. XIX vinham de todos os lados, malthuseanamente, fortalecendo a idéia de que o Estado ou a Igreja não deviam prover a proteção social pública, pois essa intervenção fortaleceria o paternalismo estatal e das demais instituições de proteção social e impediria a saudável liberdade individual para competir, conforme um dos princípios liberais clássicos do individualismo, conduzindo os pobres à passividade ou a tutela do Estado.

Quando entre os liberais defendiam políticas de ajuda aos pobres, estes deviam estar na condição de indigentes, e o direito garantido pelo Estado não poderia tornar-se algo regular. Qualquer semelhança com as teses reeditadas na atualidade, cujos fundamentos teóricos neoliberais têm sua expressão maior em Hayek e Friedman, não são coincidências, expressam constatações dos processos políticos que criticaram a intervenção estatal e visaram reduzir as políticas distributivas do Estado Benfeitor (BIANCHETTI, 1996), substituindo as políticas sociais básicas por políticas sociais mínimas e focalizadas, para todos que, comprovadamente, vivem abaixo da linha de pobreza.

2.1 As origens dos (des)caminhos das políticas sociais

Historicamente, os trabalhadores organizaram-se por meio da luta política, em defesa de leis fabris, organizados em sindicatos e partidos operários o que implicaria em uma nova configuração das relações entre capital e trabalho, aprovando-se medidas protecionistas aos idosos, seguro-doença, seguro-desemprego entre outros ganhos sociais que viriam a se tornarem precursores do *Welfare State*, no pós Segunda Guerra Mundial. Foi assim que se consolidaram as políticas de segurança social, paralelamente, as políticas de cunho macroeconômico.

O Estado que se configurou nesse contexto, orientou-se por princípios liberais consolidados no movimento histórico das transformações sociais mundiais. Não se podendo, por outro lado, esconder sua característica de origem, ou seja, sua consolidação durante a ascensão da burguesia ao poder político-econômico no século XVIII, ou seja, um Estado cuja origem está marcada pelo modo de produção capitalista e cuja essência se realiza no mercado, que para os liberais sempre foi o espaço da liberdade de todos os indivíduos apesar das relações constitutivas virem demonstrado ao longo da história como consequência uma crescente desigualdade social entre quem produz a riqueza e quem se apropria dela.

Passa-se então a exigir a intervenção estatal como coadjuvante intermediador “neutro” das relações entre as classes. Mas, para que o Estado possa apaziguar os interesses diversos “todos” devem ter vantagens. Assim, manifesta-se a preocupação com o bem-estar, com a proteção social, com a garantia dos direitos do cidadão sem, contudo, prejudicar as relações produtivas e de mercado e se ter garantia de divisão da riqueza.

É importante verificar que as políticas do *Welfare State* não acontecem ao mesmo tempo e nem da mesma forma. A própria definição do que seja um *Welfare State* requer que se identifiquem as características relacionais em cada Estado onde ele ocorre e a correlação de forças em cada conjuntura. Geralmente os estudos acerca desse Estado tendem a se concentrar nos gastos, o que por si só não o caracteriza se se deixar de lado o poder, a definição de prioridades, o mercado ou os trabalhadores, as famílias e, ainda, se o Estado é universalista ou se é um Estado que apenas provê políticas residuais. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 85), “é precipitado aceitar a denominação Estádio de Bem-Estar, quando esta foi atribuída pelos próprios estados”.

Em alguns países, entre estes o Brasil, os estudiosos diferem em suas análises: Uns admitem um reduzido Estado de Bem-Estar, chegam a identificá-lo no período populista, outros afirmam que não existiu um Estado de “bem estar” e sim um Estado de “mal-estar”.

No primeiro caso em se tratando do Brasil, O EBES teria ocorrido nos governos de Getúlio Vargas, momento em que foi elaborada uma grande produção de leis no campo trabalhista, previdenciário e sindical e, ainda, no período dos governos militares onde foram regulados o FUNRURAL, PIS/PASEP, FGTS, Lei orgânica da Previdência social, habitação e outros. Para Draibe (2000, apud SILVA, p.32) um Estado pautado no modelo meritocrático em direção ao modelo institucional redistributivo; pelo tipo de ampliação que se fazia das políticas sociais. No segundo caso, Soares (2000, p. 73) afirma que diante de um incipiente Estado de Bem Estar as políticas implementadas acabaram favorecendo a produção de um Estado de Mal-Estar, tanto pelos baixos investimentos quanto pela qualidade dos serviços prestados.

Não se pode deixar de enfatizar que o neoliberalismo desencadeado nos anos 70 pôs fim a esse ciclo de tentativas, inclusive fazendo limitar o que a Constituição de 1988 assegurou nos termos de uma maior identificação de direitos sociais. A consolidação radical das teses político-econômicas para a superação da crise de acumulação capitalista só ainda não ocorreu porque, mesmo diante da crise do sindicalismo, a classe trabalhadora tem impedido que suas conquistas sejam totalmente suprimidas.

Hoje, há um conflito entre capital e trabalho que exige medidas que termina por favorecer a luta política dos trabalhadores, qual seja a da necessidade de recomposição ou requalificação da força de trabalho, que coloca de um lado o Estado tentando transferir ao capital a responsabilidade por estas políticas e, de outro, os trabalhadores a exigir, desse mesmo Estado, a adoção de políticas públicas consistentes e não privatistas, apesar da natureza das atuais políticas sociais corresponderem, predominantemente, à necessidade do aumento da produtividade do trabalho em detrimento do atendimento das necessidades totais humanas.

Boron (1995) ao referir-se a esse quadro diz que uma sociedade, onde se debilitou até limites extremos a integração social e se dissolveram os laços sociais e a trama da solidariedade preexistente, é também uma sociedade onde as tradicionais estruturas de representação coletiva dos interesses populares se acham em crise, pois, acabam por favorecer o surgimento de alternativas de políticas sociais precarizadas, focalizadas e a fortalecer o processo privatista em curso.

3 REFORMAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

As contradições inerentes às relações sociais que determinaram a trajetória do Estado brasileiro demonstram que o mesmo sempre foi um ator decisivo para o processo de acumulação e que buscou corresponder aos interesses dominantes, a cada momento de crise, contrapondo-se, permanentemente, aos processos de transformação em favor dos

segmentos que vivem em condições históricas adversas, ou seja, a classe trabalhadora. Tal comportamento permite que se apreendam os fundamentos, tanto em seus aspectos específicos quanto na sua manifestação geral, das reformas das políticas sociais engendradas na pós-crise dos anos 70.

O entendimento dessas relações político-sociais contribui para desvendar as forças políticas e econômicas mediadoras das relações entre Estado e Sociedade, especialmente em se tratando do universo das políticas públicas de caráter social. A partir de então, pela análise histórica verificar-se-á que as políticas sociais no neoliberalismo são necessárias ao projeto social vigente, cujo interesse maior é favorecer aos princípios da ordem capitalista em sua atual fase contrapondo-se radicalmente aos interesses sociais dos trabalhadores.

Notadamente, as políticas sociais em evidência são imperativas dos interesses econômicos do capitalismo mundial, cujos representantes se fazem presentes nas diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal). Portanto, elas nascem de relações que se configuram pelas características de intervenção, consenso e consentimento (pactos).

No Brasil, as políticas sociais tornam-se integrantes do conjunto de reformas que atingiram o Estado e a sua administração, traduzindo-se como alternativas políticas que visam ocultar as mazelas produzidas pelo sistema capitalista e, ao mesmo tempo, favorecer as exigências mundiais de estabilizações sócio-econômicas mantenedoras da saúde do mercado. Ocorre, então, uma ação articulada para viabilizar as políticas e, ao mesmo tempo, conflitos entre interesses e contradições entre diversos agentes sociais. Estado, mercado, organismos internacionais, organizações e movimentos da sociedade, mídia, pois está em jogo o êxito das diretrizes e estratégias que envolvem ajustes econômicos e sociais expressos por meio de receitas para “resolver” as questões sociais, cada qual a partir de seus paradigmas no campo político, social e econômico.

As medidas que correspondem ao processo de gestão (organização, oferta, financiamento, fiscalização, avaliação) ou mais amplamente os caminhos a serem seguidos por estas políticas sociais no país e os descaminhos em face dessas mesmas políticas, são complexos e, segundo Silva (2002), o governo brasileiro pratica uma política de consentimento ao capital, constatável nas mudanças efetivadas na Constituição Federal de 1988, na reforma do Estado e de seu aparelho, na abertura econômica do país para os mercados, no controle dos investimentos do setor público e nos mecanismos que estimulam gradativamente a concorrência para os setores privados dos serviços públicos essenciais (saúde, habitação, educação, previdência e outros). A lógica privatizante do Estado coloca a oferta de políticas sociais sob a condução mercado, incorrendo no afastamento de suas funções prioritárias e revelando a falta de resolutividade das questões sociais, o que é desfavorável à classe trabalhadora brasileira.

O Estado brasileiro preconiza políticas subordinadas ao controle externo e interno do mercado, pautadas nos interesses e princípios acordados com os organismos internacionais, em busca da diversificação de estratégias que possam superar a crise do modelo de desenvolvimento implantado nas últimas décadas, particularmente dos anos 70, quando tem início a crise que se evidenciará nos anos 80 para os anos 90. Assim, reformas foram sendo realizadas no Brasil - iniciadas no governo da nova República de José Sarney, redesenhadas por Fernando Collor e Itamar Franco, aprofundadas nos oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e continuadas sob o governo de Luís Inácio Lula da Silva.

O diagnóstico que declarou a necessidade de reformas políticas no âmbito do Estado pautou-se nas teses de falência do modelo nacional-desenvolvimentista; do projeto político-militar e seu fracasso na economia e nas relações com a sociedade, bem como da transição democrática e seu laivos renovadores. Os argumentos para justificar a necessidade da reforma do Estado Brasileiro não diferem dos argumentos em geral nos anos 90 que orientaram as reformas em países da Europa e América. A culpa da crise é do Estado em razão dos modelos de desenvolvimento utilizados por governos anteriores aos anos 80. Segundo essas análises, o Estado passou a atuar em setores da economia que terminaram por afastá-lo de suas tarefas essenciais, tornando-se burocratizado e clientelista.

As mudanças passam essencialmente pela administração pública que, a partir daquele momento, devia ser racionalizada (eficiente, eficaz, enxuta, custos controlados). Conseqüentemente, a base dessa mudança atende aos princípios neoliberais em que Estado mínimo e mercado são as duas instâncias máximas que devem operar na coordenação dos sistemas econômicos. Entre as alternativas encontradas está “a idéia da reforma ou construção do Estado de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, p.16). No âmbito da sociedade ele será regulador e promotor das políticas sociais mínimas e no âmbito da economia deverá não mais promover ações interventivas (cabará ao mercado), mas redistribuir e alocar bens e serviços.

3.1 Uma nova receita: a “publicização” das políticas sociais

Um novo modo de prover políticas sociais deve se dar em parceria e transferência de processos de execução para o setor público não-estatal. A esse processo o documento da reforma do Estado brasileiro chamou de “publicização”. Nessa nova perspectiva de gestão pública transferem-se para a iniciativa privada a produção dos

serviços que geram competição, chamados de setores não-exclusivos do Estado, que são de profunda necessidade para as classes populares (educação, saúde, lazer, seguridade social). A essa relação denominou-se de parceria entre Estado e sociedade em que o Estado controla, regula e coordena e a sociedade participa. O Estado ao assumir uma função reguladora e coordenadora vai realizando através dessas ações a chamada descentralização vertical de funções para os estados, municípios e organismos não-governamentais, tanto na prestação de serviços sociais quanto de garantia da infraestrutura.

No plano político, os arautos da reforma destacam que cada vez mais há participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos; particularmente no nível local. Essa, por sinal, uma tendência percebida nos últimos anos da década de 90 e início do século XXI, com a tendência à municipalização das políticas de saúde, educação e assistência social.

O modelo gerencial implantado trouxe ao setor público outras características inerentes à sociedade de mercado: competição, concorrência, descentralização, redução de níveis de hierarquia e permeabilizou o serviço público às intervenções do privado e às organizações da sociedade civil de caráter não-governamental. O cidadão passa a ser visto como cliente dos serviços públicos e do “terceiro-setor”.

No campo das políticas sociais o discurso passou a ser do “direito de todos” ou universalização com equidade; mínimos sociais no lugar de políticas básicas, bem distante dos discursos de igualdade com democracia e qualidade socialmente referenciada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma gerencial do Estado e da administração pública implicou em políticas sociais que visam atender a milhões de cidadãos com “boa qualidade” a um custo baixo. Essa, de fato, a lógica de mercado (custo-benefício) tomando as políticas sociais como uma mercadoria a ser exposta ao consumo. Vende mais quem vende melhor e ao menor preço. Elas já não são vistas como um investimento social em longo prazo, mas a partir do imediatismo, da focalização, concorrência, valor de utilização ou aplicabilidade fragmentada, visando lucros ou a garantia de controle social da pobreza.

A dinâmica das relações entre capital trabalho nas últimas décadas (acumulação, legitimação política do Estado para mediar os conflitos, entre outros), constitui um quadro político que requer mudanças radicais. A orientação das reformas sociais e as políticas decorrentes de suas teses não podem continuar promovendo o desmonte dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores e nem avolumando os problemas sociais decorrentes da pobreza e exclusão.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996 (Questões da nossa época; v.56).
- BORÓN, Atílio. A Sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63-118.
- BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.
- DRAIBE, M. Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas - dossiê liberalismo/neoliberalismo. **USP**, São Paulo, n.17, mar./abr./maio, p. 86–101, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n.35, p. 73–111, 1995.
- MONTAÑO, Carlos**. Terceiro setor e questão social: **crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- PANITCH, LEO; GINDIN, Sam. Capitalismo global, imperialismo e império norteamericano: repensando el imperialismo. **Marx Ahora**. La Habana: Cuba, Editorial de Ciencias Sociales. n. 18, p7-23, 2004.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação** - as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.
- SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).