

CONTEMPORANEIDADE DA POLÍTICA SOCIAL

Raimundo Pires Silva¹
Helena Carvalho De Lorenzo²

Resumo

O governo Temer tem como princípio o parâmetro neoliberal do mercado como solução dos problemas nacionais, e se concentra no controle do gasto social e na evolução do PIB e outros valores macroeconômicos, enquanto, a tragédia social dos pobres deve aguardar o porvir da estabilidade macroeconômica, logo de investimentos e, conseqüentemente, de empregos e salários. Neste contexto este artigo reafirma a contemporaneidade da universalização da política social, e retoma a dimensão do direito social, da proteção e inclusão social quanto ação do Estado na resolução da remota herança histórica nacional da desigualdade social.

Palavras chaves: política pública, política social, desenvolvimento, desigualdade social

Introdução

Nos dois últimos anos no Brasil governo reafirma o parâmetro neoliberal da questão do mercado como solução dos problemas nacionais, se concentra no controle do gasto social e na evolução do PIB e outros valores macroeconômicos (taxa de cambio, taxa de juros, entre outros), enquanto, a tragédia social dos pobres deve aguardar o porvir da estabilidade macroeconômica, logo de investimentos e, conseqüentemente, de empregos e salários. A crise econômica e política entre 2014 e 2016, o impeachment do governo democrático da presidenta Dilma e a promulgação do governo Temer pela via indireta minaram os avanços da política social da década passada, com mudanças importantes na distribuição de renda ou nos percentuais de pobreza desde 2003 a 2014.

O Brasil é um país desigual (herança social histórica a ser resolvida), e hoje se avolumam as conseqüências: explosão da criminalidade, aumento do desemprego, da fome, entre outras conseqüências sociais, como o não emprego. As demandas por políticas sociais são colossais dado o grau de carência da população pobre e marginalizada, tais como: seguridade social, saúde, educação, saneamento, moradia, trabalho e renda.

O trabalho de SOUZA (2016), ao analisar, o período entre 1926 a 2012, mostra que com a queda da desigualdade acontecida nos últimos anos no país houve uma melhora na renda dos pobres, entretanto, não ocorreu uma queda geral da desigualdade devido a remota concentração da renda dos 10% mais ricos, pois a concentração de renda influencia na permanência da desigualdade – no Brasil. Segundo este estudo, os 10% mais ricos concentram entre a metade e 2/3 de toda a renda do país desde 1974, os outros 90% conseqüentemente, acabam tendo uma interferência modesta na questão da desigualdade.

PIKETTY (2014) analisando a questionada evolução do patrimônio no capitalismo, apresenta a seguinte tendência histórica: a parcela do patrimônio total detido pelos 10% mais ricos passou de cerca de 50%, por volta de 1770, para um máximo de

¹ Engenheiro Agrônomo, mestre em Desenvolvimento Econômico IE/UNICAMP.

² Docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – UNIARA.

aproximadamente 70-80% no fim do século XIX, antes de voltar, em 1970, a um nível da ordem de 50%, típico da desigualdade contemporânea entre patrimônios. Para o autor as fontes disponíveis sugerem que o mesmo tipo de fenômeno ocorreu em todos os países ocidentais.

No país, algumas dimensões histórica estruturais da riqueza mudaram muito pouco, como a concentração fundiária, a concentração renda e a desigualdade de patrimônio, mesmo em períodos com melhoras em alguns indicadores sociais. A distribuição funcional da renda e a universalização de direitos sociais e da proteção social se alteraram muito pouco, ainda há muito a fazer.

O problema vai mais longe nos dias atuais, mesmo quando o crescimento econômico existe, não é suficiente. Para Anthony Giddens, a visão conservadora do mundo está ruindo, pois, a dimensão de valores que de certa forma justificava a injustiça social e o lucro desenfreado – a pátria, a família, a propriedade, o esforço individual, a moral no sentido mais tradicional – está sendo corroída justamente pelo mecanismo “o mercado” que devia viabilizá-la. É o liberalismo na sua versão moderna, com poderosas pirâmides multinacionais de poder, que está diluindo a nação, enchendo as ruas e as televisões de vulgaridade comercial, substituindo a moral pelo "faça tudo por dinheiro", desarticulando a família, generalizando a criminalidade, criando um clima de vale tudo desagregador. A âncora dos valores conservadores, o mercado, se voltou contra o seu criador, e na sua dimensão global e totalitária devora o que aparece pelo caminho (apud DAWBOR, 2001).

Para a retomada do desenvolvimento econômico a área produtiva, as redes de infraestruturas e os serviços de intermediação não funcionarão de maneira adequada se não houver investimento no ser humano, na sua formação, na sua saúde, na sua cultura, no seu lazer, na sua informação. Em outros termos, a dimensão social do desenvolvimento deixa de ser um "complemento", uma dimensão humanitária de certa forma externa aos processos econômicos centrais, para se tornar um dos componentes essenciais da transformação social que vivemos (DAWBOR, 2001).

Retomar a questão remota e atual da resolução da herança histórica como um obstáculo à prosperidade social, cultural e econômica do país, na qual a política social de universalização do direito social e da proteção e inclusão social deve estar no centro das tomadas de decisões sobre as ações de Estado. A política social é uma pauta que se faz necessária no direcionamento do gasto público.

Este é o tema deste artigo, a contemporaneidade da política social, retomando a dimensão do direito social e da proteção e inclusão social enquanto ação do Estado na resolução da remota herança histórica nacional – a desigualdade social. Do ponto de vista metodológico o artigo pode ser entendido uma análise teórica descritiva, apoiando-se em literatura sobre o tema. Para evidenciar a contemporaneidade da política social, o presente artigo segue o seguinte roteiro. Após esta introdução analisa primeiro a mercantilização da dimensão social no governo Temer e suas consequências; em segundo a política social contemporânea.

Mercantilização da dimensão social, governo Temer, consequências

Sob hegemonia do governo Temer foi se implantando contrarreformas aos direitos sociais conquistados na Constituição/88, as quais expressam a superexploração da força de trabalho (MARINI, 1973). Instalou-se legalmente o trabalho desprotegido para as maiorias, expandindo essa forma para aquela parte da população economicamente ativa que contava com alguma proteção (BEHRING, 2008). Nessa direção, a captura direta do

gasto público pelo capital financeiro (15,7% do PIB em 2015³) tornou-se visceral à reprodução ampliada do capital, tanto quanto a criação das condições ótimas de oferta da força de trabalho à baixo custo, forçando os trabalhadores a aceitarem qualquer trabalho e qualquer salário. Daí decorreu a necessidade de desregulamentar as relações de trabalho e de atacar os salários indiretos, na forma de política pública (BEHRING, 2008).

O que ora está em curso é erosão das regulações estatais promulgadas na Constituição de 1988” – desregulamentação do direito e da proteção social.

De imediato, o governo Temer edita a Medida Provisória n. 726/2016, transformada na Lei n. 13.341/2016, que dispõe sobre a reestruturação da presidência da República e dos ministérios. No que se refere diretamente à Seguridade Social, ocorreram significativas alterações, entre elas: a extinção do Ministério da Previdência Social, sendo o INSS transferido para o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; a transferência da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) para o Ministério da Fazenda (BEHRING, 2008).

No início de mandato promoveu um arranjo de medidas neoliberais que comprometia de sobremaneira o sistema universal de proteção e de direito social garantido na Constituição Federal de 1988, entre eles: (a) a limitação dos gastos públicos em vinte anos (saúde, educação, seguridade social – previdência); (b) a desvinculação das pensões e aposentadorias das correções do salário mínimo; (c) o desmonte da CLT e a lei de regulamentação da terceirização irrestrita. Promoveu o desmonte da ação do Estado na dimensão do trabalho, por meio da imposição de uma agenda neoliberal, que, em curto tempo, vem impondo a superexploração do trabalho e alterando os direitos sociais presentes na Constituição Federal de 1988, em questões de mercado – tendência de mercantilização das necessidades do trabalho humano. Por enquanto, devido as pressões sociais a seguridade social ainda não sofreu alteração.

Implantou a focalização das políticas sociais, com articulação de um assistencialismo minimalista, ou seja, se perfila uma política social dirigida somente aos agora qualificados como excluídos, e não mais quanto direito social.

Pode-se dizer que entre as estratégias presentes na gestão estatal da força de trabalho foram incorporadas o processo de precarização como inevitável e a mercantilização como fato inexorável, ou seja, a subordinação do público ao privado, como iniciativas complementares e parte constitutiva das novas experiências de gestão social (BEHRING, 2008).

A desigualdade tende a crescer no país, segundo dados divulgados pelo IBGE⁴, em abril de 2018, a extrema pobreza aumentou 11% em relação ao ano anterior, saltando de 13,3 milhões para 14,8 milhões de pessoas. O rendimento médio mensal dos mais pobres, que representam 4,5 milhões de brasileiros, caiu 40%, baixando de R\$ 76,00 para R\$ 47,00. A concentração de renda se agravou, os 10% mais ricos ficaram com mais de 43% dos rendimentos obtidos pelos brasileiros.

³ Dados do Tesouro Nacional – Estudo do Gasto Social entre 2002 a 2015. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>.

⁴ Os dados são da PNAD continuada trimestral (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio), amplamente divulgada pela imprensa e pelo site do IBGE.

O desemprego, em maio de 2018, segundo os dados do IBGE⁵ chegou 24,7% no 1º trimestre de 2018, atingindo 27,7 milhões de pessoas, o maior contingente populacional desde que se iniciou esta série histórica, em 2012. A taxa composta de subutilização da força de trabalho foi de 24,7%. A taxa composta de subutilização da força de trabalho estava em 23,6% no quarto trimestre de 2017. Essa taxa composta inclui a taxa de desocupação, a taxa de subocupação por insuficiência de horas e a taxa da força de trabalho potencial, pessoas que não estão em busca de emprego, mas estariam disponíveis para trabalhar. A taxa combinada de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e desocupação foi de 19,1% no primeiro trimestre de 2018. Havia o equivalente a 6,2 milhões de trabalhadores subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e 13,7 milhões de desocupados. No quarto trimestre de 2017, o indicador tinha ficado em 18%.

Durante o período em tela vem se assistindo uma atuação de governo de forma neoliberal, que vem alterando o papel distributivo da Constituição Federal de 1988. É possível verificar que nos serviços públicos essenciais as necessidades humanas dos trabalhadores houve uma redução nos gastos – por exemplo o gasto com políticas discricionárias, entre 2014 a 2017, reduziu de R\$ 322.109 para 256.725 mil. (-26.5%)⁶ –, com a intenção a conceder parte desses serviços, que cumprem a função amenizar a demanda social da força de trabalho, à esfera privada, com consequências drásticas para a população pobre.

A remodelagem da ossatura material do Estado, em nome da eficiência e eficácia, bem com a limitação de seu papel regulador social, reflete as exigências colocadas pelo capitalismo nestes tempos de globalização, em que o afastamento do Estado dessas atividades é pelo capital considerado essencial para garantir seu curso natural de acumulação.

Política social contemporânea

As políticas públicas são compreendidas como um conjunto de ações de Estado, realizadas de forma direta ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse da sociedade civil. Tais políticas de Estado concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas sociais acerca do que é ou deveria ser de interesse público. O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

A política pública é a dimensão mais contemporânea da ação estatal. O Estado do século XX, agora século XXI, está fortemente orientado para a construção das condições de existência de seu próprio território, dando sentido ao termo nacionalidade ao ter que melhorar as condições de existência das pessoas, e até mesmo, pensar em termos de construção de uma estrutura administrativa, a qual começa a construir uma série de atividades socioeconômicas da nação. Enfim, isso tem implicações na implementação de políticas públicas (COSTA, 2015).

⁵ Os dados são da PNAD continuada trimestral (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio), amplamente divulgada pela imprensa e pelo site do IBGE.

⁶ Valor real (jan/2018 – IGP-M (FGV)/corrigido pelo autor. Dados do Tesouro Nacional – disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional.

A política social é uma categoria de política pública no âmbito do Estado contemporâneo, configurada em um sistema de proteção social correspondente à determinada de implementação de políticas. No modelo residual, as políticas sociais têm como público-alvo os segmentos sociais penalizados pela sua situação no mercado, e buscam fornecer a estes grupos a satisfação mínima de suas necessidades. No modelo meritocrático-particularista, as políticas sociais são implementadas em benefício dos segmentos sociais específicos selecionados pelo Estado. No modelo universal redistributivo, as políticas sociais são conduzidas de modo a que seus benefícios cheguem igualmente a todos os cidadãos (PESSANHA, 2002).

As políticas sociais, com ênfase na universalidade do direito social compreendem ações de Estado para serem atendidas as necessidades humanas de bem viver, usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, alimentação, entre outras.

A trajetória história do processo de políticas públicas sociais da maioria dos países centrais (Estados Unidos e países europeus) contou com a consolidação e com a permanência, no longo prazo, de ação do Estado, a qual de forma diversa e complexa aportou consequências na economia, na sociedade e inclusive no mercado, com a montagem de estruturas de proteção social no chamado Estado do bem-estar (welfare state).

O Estado contemporâneo é por natureza o Estado das Políticas Públicas, conseqüentemente, da política social. As políticas públicas sociais que foram sendo construídas, ao longo do tempo, refletem a natureza dupla do Estado, a qual se estrutura através do monopólio do poder e, ao mesmo tempo, intervêm na diversidade, desigualdade e pluralidade da sociedade, constituindo-se num único e mesmo processo histórico.

De acordo com BEHRING (2007: pag. 1;2),

a existência de políticas sociais, é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção, vis à vis ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário. Tanto que existe certo consenso em torno do final do século XIX como período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra, após um intenso e polêmico debate entre liberais e reformadores sociais humanistas. A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual assiste-se à singular experiência de construção do Welfare State em alguns países da Europa Ocidental – com destaque para o Plano Beveridge² (Inglaterra, 1942) -, acompanhada de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia.

O Estado capitalista ao buscar garantir condições de existência e de expressão dos interesses mais diversos da sociedade, ao mesmo tempo, tem características concentradoras de poder. Esse conflito vai aparecer durante todo o processo de formulação e implementação das políticas sociais. As políticas sociais são a expressão dessa contradição. Além disso, a política social está relacionada às

relações de conflito entre as classes sociais e segmentos de classe ou forças sociais presentes na sociedade capitalista que interferem nas opções políticas e econômicas dos governos.

As políticas sociais têm quanto precedente a pressão social movimentos populares e sindicais, conseqüentemente de suas organizações sociais e partidárias, do século XIX e primórdios do século XX, voltadas as condições de vida dos trabalhadores, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais⁷.

Segundo BEHRING (2007: pag. 7),

O enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, como resultado de alguns processos político-econômicos (...) foi o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos importantes, obrigando a burguesia a “entregar os anéis para não perder os dedos”, diga-se, a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos.

Vale lembrar ainda, a vitória da revolução socialista em 1917 na Rússia, e o que essa vitória para expansão da organização proletária no mundo como também para configurar na atitude defensiva do capital frente ao movimento operário. Tais mudanças ofereceram maior poder coletivo aos trabalhadores, que passaram a requisitar acordos coletivos de trabalho e ganhos de produtividade, o que vai se generalizar apenas no pós-guerra (BEHRING, 2007).

Por outro lado, nos países liberais a existência da democracia foi outra questão particularmente importante para a classe operária (ascendente), pois somente em uma forma de governo democrático os trabalhadores podem se organizar no campo social e político de forma livre e eficiente para a realização de seus fins. Essa questão foi sempre uma das exigências do movimento operário na época. Marx examinou essa questão ao tratar da constituição democrática francesa de 1.848 (SWEEZY, 1986).

Por meio dessa contextualização percebe-se que a natureza das Políticas Sociais se insere em uma agenda de Estado advinda do conflito social presente na sociedade civil. As políticas sociais têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, as distintas constituições sociais da sociedade civil reconhecem seus problemas, pressionam e/ou propõem soluções de acordo com suas capacidades de organização e mobilização social. Ou seja, tais trajetórias sociais constituem, dado o processo histórico de cada sociedade, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando, na maior parte do tempo, aportando elementos de mudança ou de reforma da ação do Estado – cada nação tem uma história própria, e traz consigo contornos de processos de diferentes realidades culturais, econômicas e sociais.

Para BEHRING (2007: 24) a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto,

o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade. Sem esse olhar, pode ficar prejudicada a luta

⁷ Para melhor conhecimento das lutas do mundo do trabalho ver Era dos Impérios, Era das Revoluções e Era do Capital de Eric J. Hosbsbawm.

política em torno das demandas concretas dos trabalhadores, frequentemente obstaculizadas, hoje pela alardeada "escassez de recursos". A luta no terreno do Estado - espaço contraditório, mas com hegemonia do capital - requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais(...). Constata-se, que a política social – que atende às necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência - configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classes: da defesa de condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

1. Política social no Brasil

O Brasil se apresentou tardio na construção de políticas públicas. Há menos de cem anos se estava derrubando as oligarquias regionais do poder, no entanto, estas permanecem no interior do Brasil⁸. Nas metrópoles brasileiras ainda há pessoas convivendo sem cidadania, em termos de moradia, saneamento, iluminação, correio, entre outros direitos⁹. Nesta dinâmica territorial contraditória que vem se manifestando a construção das políticas públicas (COSTA, 2015).

A Constituição de 88 inovou ao trazer à tona a ideia da política social como instrumento de inclusão social, políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população. A política social de inclusão tinha como pilares programas e ações que sob a égide da ideia de seguridade social – o resgate da chamada dívida social –, contudo, as políticas sociais estão atavicamente associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização (THEODORO & DELGADO, 2003).

Há que se ressaltar que a formulação da Carta Magna teve a participação dos(as) trabalhadores(as), seja por meio de partidos, seja por meio da pressão de sindicatos e movimentos sociais, e esse fato da pressão social contribuiu para o aprimoramento da legislação referente aos direitos sociais e trabalhistas (CASTILHO et ali, 2017).

A política proteção social refere-se às ações de Estado para prevenir, mitigar ou enfrentar situações de vulnerabilidade, riscos e privações de condições de vida que são consideradas socialmente como objeto legítimo de intervenção governamental. A utilização do termo é ampla, envolvendo desde a garantia e proteção contra riscos até a promoção da equidade, da coesão e da estabilidade social. As políticas sociais compreendem um campo mais amplo de políticas, como o explicitado pelo art. 6º da Constituição Federal¹⁰ (MAGALHÃES; VEIGA, 2014).

Ao se promulgar a Carta Constitucional, em 1988, com princípios universalistas, estabelece-se uma ruptura com a concepção minimalista de cidadania dos governos anteriores. A referida Carta estabelece o trabalho como um direito inalienável que deve ser garantido pelo Estado, assim como as demais políticas sociais. Nessa perspectiva, o direito ao trabalho aparece como um dos pilares de sustentação da ordem social da

⁸ Ver FURTADO (1986) “Análise do Modelo Brasileiro”. Ver CARDOSO DE MELLO (1982) “Capitalismo Tardio: contribuição crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira”.

⁹ Ver Maricato (2009) “Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo” publicado na revista VeraCIDADE.

¹⁰ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Artigo com redação atualizada conforme modificações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 26, de 2000, e nº 64, de 2010).

mencionada Constituição, o qual vem se tentando assegurar, mesmo diante de contínuos ataques do capital e das mudanças no padrão de organização do trabalho instituídos em consonância com as políticas macroeconômicas de estabilização econômica. A implantação dos parâmetros sociais constitucionais foi marcada por tendências paradoxais desde do início de sua vigência (CASTILHO et alli, 2017).

A Constituição de 1988, decorrente da luta dos trabalhadores, da luta democrática com fim da ditadura militar e inspirada nos princípios do Estado de Bem-Estar abriu veredas sociais no desenvolvimento nacional. A Carta Magna incluiu princípios de proteção social universal, como também a criação do orçamento da seguridade social e novas formas de participação social baseadas em conselhos da sociedade civil, fóruns, plebiscitos e outras modalidades de democracia direta. Enquanto o Welfare State era corroído pelo capitalismo financeiro no mundo desenvolvido, no Brasil, tardiamente, de forma formal se propôs a construir algumas linhas desse paradigma e quando o fez, aquele paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo sob a dominação das finanças e da hegemonia da doutrina neoliberal em escala global (FAGNANI, 2017).

A partir de 1990, o sistema financeiro e produtivo brasileiro foi reestruturado, diversos bancos regionais foram privatizados e uma série de empresas estatais foram vendidas para o mercado privado. O próprio Estado brasileiro foi reformado e limitado na sua função de planejamento de longo prazo e de coordenação dos investimentos públicos e privados (FAGNANI; CALIXTRE, 2017).

Foram instituídas reformas do Estado baseadas no ideário neoliberal desde o governo Collor de Mello, tendo continuidade com Fernando Henrique Cardoso, através do projeto de Emenda Constitucional n. 173/1995, que possibilitou como componentes básicos da reforma, entre outros: a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; o aumento da capacidade política do Estado em intermediar interesses, através da privatização, terceirização e publicização que envolvem a criação de organizações sociais; o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo, através de ajuste fiscal (Castilho, et alli, 2017).

A estabilidade da moeda cobrou o seu preço: restrição ao crescimento econômico, endividamento crescente, deterioração do mercado de trabalho e fragilização financeira e institucional das políticas sociais. Ao contrário do caso clássico do capitalismo de bem-estar nos países centrais, não se criou uma macroestrutura garantidora de direitos sociais. Aqui, em vez de sinergia, criou-se antagonismo. Neste cenário, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos. O Estado Social formalmente instituído em 1988 já estava na contramão da doutrina hegemônica em escala global. A centralidade do ajuste macroeconômico ortodoxo e da reforma liberal do Estado exigia a substituição do recém-implantado Estado Social pelo Estado Mínimo Liberal. A Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina liberalizante e a contrarreforma exigia que fosse eliminado desse documento o capítulo sobre a “Ordem Social” (FAGNANI; CALIXTRE, 2017).

Essa estratégia foi posta em ação nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique, em 2002, no contexto da "Agenda Perdida". No governo Lula a mesma estratégia apareceu embalada como "Programa do Déficit Nominal Zero". Após uma breve trégua, outra vez a estratégia neoliberal reaparece nos programas dos candidatos derrotados em 2014, mas que, paradoxalmente, foram cancelados pela presidenta eleita, Dilma Rousseff. Na etapa de preparação do impeachment a ofensiva do mercado iniciava-se com a chamada "Agenda Brasil" (2015) e culmina no documento "Uma Ponte para o

Futuro" do PMDB, reedição do passado com nova roupagem, e que se transformou no "programa de governo" da coalização que assumiu o poder. Assim, desde 1990, o modelo econômico que as elites financeiras tentam implantar aparece traduzido na política de ajuste fiscal na qual as classes dominantes acertam-se em torno de uma agenda de desconstrução de direitos sociais, sindicais, trabalhistas, humanos, ambientais e culturais (FAGNANI, 2017).

Em contrapartida, as tensões existentes nos paradigmas sociais da Constituição/88, os avanços relacionados tanto à maior disponibilização de serviços nas áreas sociais, quanto à construção do arcabouço político, legal e financeiro para sustentar propostas orientadas pela equidade social dependeram da atuação e da força política de coalizões pró-reformas atuando no Executivo, no Legislativo e na sociedade civil. Como visto, são vários os fatores que influem sobre a constituição do campo da proteção social, a qual iria passar por avanços e retrocessos (MAGALHÃES; VEIGA, 2014).

Nos últimos 20 anos, o Brasil experimentou um processo de oferta de políticas sociais. O aumento de cobertura de serviços de saúde, educação e, mais recentemente, de assistência social contribuiu para a melhoria das condições de vida da população. A implementação das políticas de atenção básica à saúde e à educação ocorreu de maneira mais decisiva para a partir dos anos 1990. A implementação da política de assistência social, por sua vez, ocorreu com mais força a partir da segunda metade dos anos 2000 (MADEIRA, 2014).

A política de assistência social passa a reforçar o conjunto de medidas de sentido redistributivo e de combate às desigualdades que são implantados no país. A criação de empregos em atividades que demandavam menor qualificação, associada à apreciação do salário mínimo, produz um ambiente mais favorável de inserção dos trabalhadores mais pobres. No campo, surge o Programa de Aquisição de Alimentos, que favorece a agricultura familiar. Surge também o Programa Bolsa Família, que unifica, amplia a cobertura e racionaliza os cinco benefícios de assistência social existentes. O Benefício de Prestação Continuada, que já protegia idosos e portadores de deficiência pobres, é beneficiado pelo aumento do salário mínimo (IDEM, 2014).

De certa forma a trincheira da do direito social ganhou destaque nas últimas décadas, mas, há que se ressaltar que foi apenas uma qualificação da cidadania. Entretanto o contexto do cidadão-consumidor deste atual governo, ou seja, somente são cidadãos os que têm condições de participar do mercado, reduz o conceito de cidadania. De forma que a condição de cidadania deve ser sempre qualificada no campo do direito social.

Portanto, os ciclos de políticas sociais em distintos governos, que não se definem por qualquer movimento conjuntural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões sociais, políticas e econômicas de homens/mulheres. O significado da política social não pode ser compreendido apenas pela demanda do capital e/ou apenas pelos interesses dos trabalhadores, mas na relação contraditória do capital e trabalho, e na relação desse processo no Estado. Como dizia MARX (2008) os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha, e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.

Considerações finais

Com as mudanças recentes na política econômica, marcada pela substancial redução do crescimento econômico associado às políticas de ajuste fiscal, com cortes substanciais de recursos na área social, as conquistas obtidas na década passada, tanto no

mercado de trabalho como nas demais áreas da política social, vem sendo ameaçadas. A perspectiva de que a política social brasileira marcha em direção a um modelo social privado sinaliza grandes dificuldades para a manutenção dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal, na medida em que esse modelo é caracterizado por uma concepção residual do Estado, com estagnação/redução no valor dos benefícios, e fortalecimento das políticas sociais focalizadas, com maior participação das forças de mercado.

O gasto público ao se constituir como elemento estrutural para a reprodução do capital apresenta-se com políticas públicas recessivas socializando seus custos com a sociedade, sobre os salários e os direitos sociais. Diante desse cenário, de permanência da desigualdade social dificulta as possibilidades de instauração de um processo de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

A política social, na vigência neoliberal desse atual governo está, portanto, no centro do embate social e político posto na sociedade civil. O tempo presente exige que os acadêmicos se unam a práxis da luta social vigente contra o aparato recessivo e privatizante da política social, no binômio práxis-teoria, para que se possa acompanhar e propor mediações de hegemonia dos trabalhadores na totalidade concreta da sociedade civil. Não basta conter a miséria, sem uma ampla ação no campo da educação, saúde, moradia, saneamento, trabalho e renda, ou continuaremos sempre na condição de um país subdesenvolvido.

Especificamente neste âmbito, se torna evidente a necessária harmonia entre o saber técnico e a sabedoria humana, sem a qual todo o agir humano termina por deteriorar-se. Ao contrário, só com esta harmonia, pode-se progredir numa via de um bem-estar para o homem que seja real e integral¹¹.

Um momento delicado como o presente, de conjunção de gargalos estruturais econômicos e de disputa eleitoral propicia o debate de ideias no campo da luta social. Este ano a sociedade brasileira terá que escolher um projeto e um arcabouço de valores para conduzir o país, sendo assim, o binômio práxis e teoria do trabalho não pode recuar na reordenação do que está posto agora.

O que está posto pela acumulação do capital sobre o direito social exige compaixão, solidariedade e presença na cena política da luta dos trabalhadores. A saída pode ser civilizatória, que exultante exclamaria: “*Belo trabalho, minha velha toupeira*” (MARX, 1980: pag. 275).

Referências bibliográficas

BEHRING, E R. Fundamentos de Política Social. In Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional, MOTTA A E et ali (orgs.). São Paulo: Cortes Editora, 2007. Disponível em <http://www.poteresocial.com.br/livro-servico-social-e-saude-para-download/>.

BEHRING, E R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I et al. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

¹¹ Oeconomicae et pecuniariae quaestiones Considerações para um discernimento ético sobre alguns aspectos do atual sistema econômico-financeiro. Publicação de dois dicastérios da Cúria Romana – a Congregação para a Doutrina da Fé e o Dicastério para o Serviço do Desenvolvimento Humano Integral sobre o sistema financeiro, disponível em <http://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2018/05/17/0360/00773.pdf>.

CASTILHO, D R et alli. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. Revista Serviço Social e Sociedade, nº130. São Paulo: Editora Cortes, 2017.

CASTRO, J A.; OLIVEIRA, M G. Políticas públicas e desenvolvimento. In Avaliação de Políticas Públicas / MADEIRA L M. (org.). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

COSTA, V. Políticas públicas no BRASIL: uma agenda de pesquisas. Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP, v.6, n.2. Campinas: UNICAMP, 2015.

DAWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In Dawbor; Kilsztajn (orgs) Economia Social no Brasil. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

FAGNANI, E. O falso consenso de que o gasto social é o vilão das contas públicas. Carta Capital. Disponível em www.cartacapital.com.br/economia/o-falso-consenso-de-que-o-gasto-social-e-o-vilao-das-contas-publicas.3, 2017.

FAGNANI, E; CALIXTRE, A. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 295. Campinas/SP: UNICAMP, 2017.

MADEIRA, L M. Apresentação. In Avaliação de Políticas Públicas/MADEIRA, L M (org.). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MAGALHAES, E P; VEIGA, L. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: uma nova construção institucional. In Avaliação de Políticas Públicas/MADEIRA, L M (org.). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MARINI, R M. Dialética da dependência. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>, 1973.

MARX, K. O 18 brumário de Luiz Bonaparte. Em obras escolhidas. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

MARX, K. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

PESSANHA, L D R A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002.

PIKETTY, T. Economia da desigualdade. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, Edição digital, 2015.

SOUZA, P H G F. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB. Brasília: UNB, 2016.

SWEEZY, P M. Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia marxista. São Paulo: Nova Cultura, 1986.

THEODORO, M; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. Políticas Sociais – acompanhamento e análise n °7 ago. Brasília: IPEA, 2003.