



CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO (NEO)LIBERAL E ATUAÇÃO DO ESTADO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

[Artigo]

Vilsemácia Alves Costa

Sobre a autora:

Vilsemácia Alves Costa: Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e Pós-graduada em Políticas Públicas e Intervenção Social pela Fundação de Ensino Superior de Olinda (FUNESO). Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Direitos Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Servidora pública em exercício na UERN, lotada na Pró-Reitoria de Extensão (PROEX).

CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO (NEO)LIBERAL E ATUAÇÃO DO ESTADO NA SOCIEDADE CAPITALISTA¹⁵

CONFIGURATIONS OF SOCIAL POLITICS IN (NEO)LIBERAL CONTEXT AND STATE ACTING IN A CAPITALIST SOCIETY

Vilsemácia Alves Costa

RESUMO

O presente artigo apresenta o percurso histórico do (neo)liberalismo, enfatizando os principais acontecimentos que marcaram a transição entre as fases do capitalismo. Para tanto, estabelece como marco temporal inicial a fase conhecida como “idade de ouro” do capitalismo, que tem início após a Segunda Guerra e se estende até o final da década de 1960. Assim, este artigo aborda os principais acontecimentos e fatos históricos que provocaram mudanças no sistema capitalista no decorrer do tempo, além de explicar como este sistema, por meio da política neoliberal, tem ditado as relações econômicas, sociais e culturais em escala global. Ainda na primeira parte, este artigo realiza uma análise da conjuntura social e econômica atual, a qual é marcada pelo fortalecimento do ideário neoliberal e suas nefastas consequências para a implementação das políticas sociais. Em seguida, o artigo faz uma abordagem conceitual das políticas sociais e dos modelos Bismarckiano e Beveridgiano de proteção social, especificando as principais diferenças entre esses dois modelos pioneiros de proteção social. Por fim, este artigo versa sobre desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, com ênfase no período posterior a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Neoliberalismo; ação estatal; proteção social.

ABSTRACT

This article presents the historical path of (neo)liberalism, pointing out the main events that marked the transition between phases of capitalism. For that, the established time frame is known as the “golden age” of capitalism, starting right after World War Two until the end of the 60’s age. Thus, this article addresses the main events and historical facts that provoked changes in the capitalist system through the ages, further explaining how this system, through neoliberal politics, has dictated the cultural, social, and economic relations on a global scale.

DATA DE SUBMISSÃO: 10/11/2023
DATA DE APROVAÇÃO: 29/12/2023

15 Linha editorial 2: Saúde, Meio Ambiente e Vulnerabilidades Sociais: os desafios para o desenvolvimento humano saudável e sustentável na América Latina.

Still, in the first part, this article analyzes the current global economy and social conjecture, which is marked by the neoliberal ideal strengthening and its harmful consequences to the implementation of social politics. Then, the article does a conceptual approach to social politics and the Bismarckian and Beveridgian models of social protection, specifying the main differences between these two models, pioneers of social protection. Finally, this article talks about the development of social politics in Brazil, emphasizing the period before the promulgation of the Federal Constitution of 1988.

Key-words: Neoliberalism; State Acting; Social Protection.

1. INTRODUÇÃO

As discussões presentes neste artigo encontram-se divididas em duas partes. A primeira parte deste artigo, sob o título “(Neo)liberalismo: Origem e impacto nas Políticas Sociais” abordará as características e a origem do neoliberalismo, uma versão moderna e contemporizada do liberalismo clássico do século XVII, sob o contexto socioeconômico de desenvolvimento das relações capitalistas de produção. Considerando que as políticas de cunho neoliberal exercem forte influência sobre a atuação do Estado e na implementação e gestão das políticas sociais, torna-se fundamental situar historicamente o surgimento do (neo)liberalismo e o papel desempenhado pelo Estado na condução das políticas sociais em tempos de perceptível e famigerado avanço da agenda neoliberal.

A segunda parte do texto intitulada “Políticas sociais: breve conceituação e traçado histórico” está dividida em dois subitens, quais sejam: “Os modelos europeus Bismarckiano e o Beveridgiano de proteção social” e “Políticas Sociais no Brasil pós-1988”. Após discorrer sobre os dois modelos de proteção social, este artigo apresentará brevemente a conceituação das políticas sociais, com base na concepção de alguns autores, tais como Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Marta Arretche, Potyara Pereira, entre outros.

Em seguida, este artigo abordará as especificidades das políticas sociais implementadas no Brasil após promulgação da Constituição de 1988. Cabe ressaltar que essas políticas estão inseridas em um contexto de acentuada precarização e desmonte de direitos sociais, fruto do processo de implementação de políticas neoliberais, especialmente nos países periféricos do capitalismo mundial.

Por fim, é válido destacar que as abordagens realizadas neste artigo têm como referência teórica a compreensão dos fenômenos sociais, considerando-os a partir do estudo e análise do contexto histórico, ou seja, da dinâmica social na qual os indivíduos estão inseridos na sociedade. Portanto, as discussões realizadas neste artigo basear-se-ão na concepção marxista para a compreensão da realidade, segundo a qual os homens são os responsáveis pela sua própria

história, porém não a conduzem conforme sua própria vontade. Desse modo, este artigo considera a perspectiva segundo a qual a construção da história e a dinâmica da realidade estão subordinadas a condições já determinadas e transmitidas historicamente.

2. (NEO)LIBERALISMO: ORIGEM E IMPACTO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

No início dos anos de 1960, o capitalismo vivenciou o auge de um período de expressivo desenvolvimento, sendo denominado por alguns estudiosos como a “idade de ouro do capitalismo”, cujo início ocorreu no período pós Segunda Guerra Mundial (1945) e se estendeu até o início dos anos de 1970. A cidadania civil e social foi ampliada, sendo esta última vinculada à garantia dos direitos sociais. Nesse período, o Estado intervia na provisão social através da efetividade das políticas sociais e, por esta razão, ficou conhecido como “Estado de Bem-Estar social”, o *Welfare State*.

Não obstante, este padrão de desenvolvimento começou a dar indícios de seu declínio a partir do final da década de 1960, com a decadência das economias centrais, conforme aponta Perry Anderson (1995). A queda das taxas de lucro desses países, o endividamento internacional, a elevação da taxa de desemprego e de inflação, evidenciam esse processo. Segundo Perry Anderson (1995), as tentativas para resolver tal situação induziram a estruturação de um novo modelo denominado neoliberal, baseado na informalidade e precarização do trabalho (por meio do processo de reestruturação produtiva), no desemprego, na privatização de serviços públicos e no desmonte dos direitos sociais. A resposta diante da recessão dependeria do nível de desenvolvimento histórico de cada país, que adotariam, individualmente, medidas personalizadas de combate à crise. Em seu texto “Balanço do neoliberalismo”, Perry Anderson (1995) ressalta que o neoliberalismo surge como uma solução para a crise econômica instaurada no início da década de 1970, cuja culpa era atribuída à excessiva intervenção do Estado na economia e aos gastos públicos na área social, conforme acreditavam os liberais. A partir desse momento ocorre o declínio dos princípios keynesianos e de toda a lógica redistributiva e da política do pleno emprego.

Perry Anderson (1995, p. 2) reforça que “segundo os neoliberais, o remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”. Assim, o Estado tinha sua atuação voltada para a garantia das condições ideais de produção, eliminando as barreiras para o desenvolvimento dos superlucros dos agentes econômicos. Portanto, atuava um Estado forte para a defesa dos interesses do capital e mínimo para os interesses sociais.

A partir da década de 1980, a reestruturação da economia ocorre por meio da revolução na área tecnológica e na forma de organização da produção: é a chamada reestruturação produtiva, onde se objetivava produzir cada vez mais para atingir os superlucros. Esse período também foi caracterizado pelo fenômeno da globalização/mundialização da economia e pelo retorno do ideário liberal, com nova definição do papel do Estado na proteção social.

A concepção neoliberal baseia-se na institucionalização da desigualdade, considerada necessária e fundamental para a realização do bem comum; este é um dos principais pilares ideológicos do ideário neoliberal. O bem comum, segundo os liberais, só seria alcançável por meio da liberdade individual dos indivíduos que, ao buscarem sua realização e atendimentos de suas próprias necessidades, estariam contribuindo para que o bem comum fosse atingido e, assim, todos seriam beneficiados. Este é o pensamento liberal defendido por Friedrich Hayek (fortemente defendido em sua obra, “O caminho da servidão”, publicado em 1944), Adam Smith, John Locke, Karl Popper, entre outros.

Na economia, o neoliberalismo adota todas medidas necessárias para garantir a maximização dos lucros. Para tanto, suas medidas incluem o forte controle e pressão sobre os sindicatos com vistas a abolir o pleno emprego, além da defesa da elevação dos juros como medida para conter a inflação. Na concepção liberal burguesa, o trabalho não passa de mera mercadoria a ser regulada pela “mão invisível do mercado” e o Estado desempenharia o papel de regulador das relações antagônicas e conflituosas entre capital e trabalho.

Os defensores do neoliberalismo advogam pela autorregulação do mercado e condenam a interferência do Estado na economia, tendo, assim, a liberdade econômica como princípio basilar. A privatização e o desmonte das instituições e dos serviços públicos também fazem parte da agenda neoliberal. De acordo com Behring e Boschetti (2007):

O predomínio do mercado como supremo regulador das relações sociais, contudo, só pode se realizar na condição de uma suposta ausência de intervenção estatal. O papel do Estado, uma espécie de mal necessário, na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 56).

Nessa perspectiva, as autoras corroboram a ideia de que o Estado atua em favor da classe burguesa, constituindo-se, assim, em um instrumento de poder utilizados pelos capitalistas para alcançar seu principal objetivo, qual seja, a expansão ilimitada dos lucros. Assim, Behring e Boschetti (2007), baseadas no pensamento marxiano, afirmam que o Estado (apesar de sua relativa autonomia), consistia em um verdadeiro comitê da classe burguesa

que, por meio da coerção e de seus instrumentos repressivos, reprimia os trabalhadores e sua luta por direitos através da força. Além de realizar essa repressão, o Estado manifesta o seu caráter de classe ao garantir as condições econômicas e políticas favoráveis ao mercado, assegurando a liberdade econômica dos agentes através do livre mercado, tendo em vista que, de acordo com os preceitos liberais, Behring e Boschetti (2007, p. 56) afirmam que é “a mão invisível do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum”.

O Estado, cooptado pelos interesses da classe burguesa, monta uma estrutura que ajuda a manter e fortalecer o capital e, como exemplo, evidencia-se a estruturação de um sistema tributário e fiscal que concede generosos benefícios aos detentores do capital, através de isenções e concessões fiscais, facilidade para obter crédito, construções de megaestruturas aeroviárias, portuárias, terrestre, entre outras. Assim, o Estado, diante das necessidades impostas pelo capital, disponibiliza os recursos sob sua gestão para “a reprodução ampliada do capital”, utilizando, para isto, o fundo público, conforme defendem Behring e Boschetti (2018).

Acrescenta-se a tudo isto o fato do Estado, além de viabilizar as condições econômicas ideais aos interesses burgueses, viabiliza também as condições legais de legitimação dos interesses do capital através da criação de um aparato jurídico, formado por um conjunto de leis que formalizam os atos e conferem legalidade às práticas capitalistas no âmbito da sociedade de classes. Diante do exposto, podemos afirmar que o Estado consistiria em um instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, regulamentando a exploração do sistema do capital.

No campo social, podemos afirmar que a lógica (neo)liberal, sob o conhecido argumento da crise fiscal do Estado, é responsável transformação de políticas sociais em políticas focalizadas, pontuais e compensatórias, limitando as possibilidades redistributivas e preventivas e fortalecendo a lógica da privatização, focalização, descentralização e da desresponsabilização do Estado na organização e efetivação plena das políticas sociais.

A concepção liberal/conservadora ou neoliberal tem como fundamento a evidência da excelência do modo individualista e seletivo de distribuir recursos em espécie, apenas aos necessitados, que por ventura o mercado não tenha dado conta de atender. Esta concepção, segundo Pereira, Silva e Patriota (2006), prega a excelência do mercado no bem-estar social, defende a ideia de que a interferência do Estado nas relações sociais introduziria perturbações ao mecanismo de mercado, dificultando o livre jogo da oferta e da procura. Assim, diante do intenso processo de globalização (tão evidenciado na conjuntura neoliberal), verifica-se a ação reduzida do Estado no que concerne

ao campo social, gerando um drástico sucateamento das políticas públicas sociais, contribuindo, desse modo, para a negação dos direitos sociais.

Portanto, corroboramos com a ideia de que sob a ótica do ideário neoliberal, as políticas sociais visam o atendimento da população vulnerável, desprovida de recursos materiais e que, por esta razão, demanda proteção social por parte do Estado, cuja atuação baseia-se na mínima intervenção nas relações de mercado, de modo que este seja conduzido conforme as suas próprias regras. Segundo a perspectiva neoliberal, o mercado é o principal instrumento de regulação social, com total ênfase na defesa do Estado mínimo e tem como meta a estabilidade monetária. A reestruturação produtiva é compatível com os ajustes neoliberais, refletindo, assim, na desregulamentação de direitos sociais, no corte dos gastos sociais e na valorização do mérito individual. A flexibilidade na economia – acumulação flexível – possibilita maior produtividade da força de trabalho com custo menor. A globalização faz parte das mudanças no mundo do trabalho. A “mundialização da economia” representa a nova configuração da ordem econômica, política e social do capital transnacional.

Neste período de expansão das políticas neoliberais, as políticas sociais sofreram e ainda sofrem cortes sistemáticos em seu orçamento, haja vista a orientação dos organismos internacionais é a focalização das ações com estímulos a fundos sociais de emergências, a mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como as organizações filantrópicas e organizações não-governamentais. O apelo à solidariedade e à parceria desresponsabiliza o Estado e despolitiza as relações sociais, deslocando a questão social da esfera pública e inserindo-a no plano de filantropia, como explicam Pereira, Silva e Patriota (2006). Desse modo, ocorre o desfinanciamento da proteção social em prol do pagamento da dívida pública. A meta é a obtenção do superávit primário e corte de gastos, evidenciando-se a crescente mercantilização dos serviços públicos e a redução dos direitos sociais, além da execução de várias reformas no âmbito do Estado.

Não há democracia sem direitos universalmente garantidos. As políticas neoliberais orientam a retração do Estado, ampliando as relações mercantis, as quais chocam com os direitos universais dos cidadãos. Estas políticas, combinadas com políticas sociais focalizadas e emergenciais atentam contra o direito principalmente daqueles que dependem da esfera pública para a garantia dos direitos universais.

3. POLÍTICAS SOCIAIS: BREVE CONCEITUAÇÃO E TRAÇADO HISTÓRICO

As sociedades anteriores ao capitalismo assumiam determinadas responsabilidades sociais, objetivando apenas o controle da ordem social e a punição e repressão da vagabundagem e da ociosidade. As ações filantrópicas

e pontuais de cunho assistencial são identificadas como as primeiras formas de políticas sociais.

As políticas sociais surgiram de forma diferenciada entre os países, pois o seu surgimento está diretamente relacionado aos movimentos de organização e luta da classe trabalhadora e aos diferentes graus de desenvolvimento das forças produtivas em cada país.

As primeiras iniciativas de políticas sociais foram identificadas ao decorrer do processo de ascensão do capitalismo em meio à efervescência da Revolução Industrial, no período marcado pelo conflito entre classes e pela maior intervenção do Estado. Costuma-se relacionar a sua origem aos movimentos de massa social-democratas e à afirmação dos Estados-Nação da Europa ocorrida no final do século XIX, período este em que o Estado capitalista assumiu e realizou ações sociais mais amplas, planejadas, sistematizadas e com certa obrigatoriedade. Somente no século XX, sobretudo, a partir dos anos 1940, a política social passou a ser reconhecida como direito.

Dessa forma, podemos afirmar que a sociedade urbano-industrial e a grande indústria caracterizam o contexto no qual os trabalhadores puderam se organizar e politizar suas necessidades, reivindicando-as e transformando-as em lutas e questão de interesse coletivo. Foi justamente através de incessantes lutas sociais da classe trabalhadora que o Estado passou a reconhecer as necessidades destes e de suas famílias, originado, assim, as políticas de proteção social ancoradas em direitos e garantias sociais.

A fim de abordarmos os aspectos conceituais, discorreremos sobre a percepção de alguns autores acerca das políticas sociais, entre eles Machado e Kyosen (2000), para quem a política social é uma política essencial para garantir o “bem-estar dos cidadãos”, constituindo elemento de reivindicação de vários movimentos sociais e sindicais. Ainda sobre o conceito de políticas sociais, Yasbek (2004) resgata a concepção de Offe ao afirmar que:

A política social consiste em uma atribuição, definida politicamente, de direitos e deveres legais dos cidadãos. Estes direitos consistem na transferência de dinheiros e serviços com objetivo de compensar condições de necessidade e risco para o cidadão que goza de tal direito, e que não consegue acesso a esses mesmos bens com seus próprios recursos e/ou dotes individuais. (Offe *apud* Yasbek, 2004, p. 23).

Partindo desta concepção, a política social se refere a um mecanismo de acesso a bens e serviços. Tais recursos seriam uma forma de compensar a população mais vulnerável socialmente pela sua condição. Desta forma, política social teria a função de suprir as carências básicas da população, tais como saúde,

educação, alimentação, entre outras necessidades fundamentais. O Estado, assim, utiliza as políticas sociais como um meio de atenuar as desigualdades sociais e econômicas, objetivando, assim, o enfrentamento e a amenização da questão social no capitalismo, o qual se encontra fundamentado nas relações permeadas de conflitos e baseadas por interesses divergentes e contraditórios entre o capital e o trabalho.

Com base na definição de Marshall sobre políticas sociais, Coelho (2012) afirma que:

A expressão “Política Social” não é um termo técnico com um significado preciso [...] será empregada sempre com referência à política dos Governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda (Marshall *apud* Coelho, 2012, p. 42).

A partir desta definição, Marshall destaca a imprecisão do conceito de políticas sociais, evidenciando a atuação dos governos no que se refere à geração de renda e serviços, de modo a utilizar as políticas sociais para provocar impactos na vida e no bem-estar das pessoas.

Conforme a concepção de Coelho:

As políticas sociais públicas constituem-se no conjunto de decisões e ações de Estado e governos no campo de materialização dos direitos sociais que rebatem diretamente na vida dos cidadãos, gerando *efetivações* ou conquistas, e possibilitando a ampliação de suas *capacidades e liberdades* (Coelho, 2012, p. 44).

A partir desta concepção, as políticas sociais devem possibilitar às pessoas conquistas, as quais terão algum efeito/impacto em sua vida. Segundo a autora, as políticas sociais públicas tem o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos seus usuários, sendo, portanto, um elemento que pode expandir e ampliar as capacidades e liberdades dos mesmos. Sob essa ótica, as políticas sociais públicas são consideradas aliadas do desenvolvimento, tendo em vista que o alcance de efetivações pode levar ao desenvolvimento dos indivíduos.

De acordo com a Coelho (2012), a concepção de políticas sociais públicas como o “Estado em Ação” está se ampliando e ganhando novos significados na medida em que aumenta intervenção do Estado (que adquire novas funções) na realidade social, incluindo no atendimento às parcelas específicas da população, organizações tanto públicas quanto privadas.

Coelho referencia Holfling, o qual faz a seguinte afirmação:

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio,

para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (Höfling *apud* Coelho, 2012, p. 43).

Destarte, com base nesta concepção, podemos afirmar que as políticas sociais possuem como objetivo amenizar as desigualdades sociais e suas mazelas, oriundas de um modo de produção, ou seja, um modelo econômico que priva maior parte da população dos bens produzidos coletivamente por toda a sociedade. É justamente a somatória destes recursos advindos dos bens produzidos pelo conjunto da sociedade que são responsáveis pelo financiamento das políticas sociais através da tributação (especialmente pela arrecadação de impostos indiretos), além de outras contribuições financiadas pela classe trabalhadora.

A ampliação e expansão das políticas sociais ocorrem após a Segunda Guerra Mundial, com a experiência do *Welfare State*: o Estado de Bem Estar Social em diversos países da Europa Ocidental, período este caracterizado pela maior atenção do Estado para as necessidades sociais, ou seja, um Estado mais preocupado com a proteção social.

Behring e Boschetti (2007), com base nas reflexões de Pierson, afirmam que para este autor, alguns elementos explicam a emergência de políticas sociais no final do século XIX. O primeiro elemento consiste na criação de políticas sociais regidas pela lógica do seguro social na Alemanha, a partir de 1883. Essa nova forma de intervenção estatal na condução das políticas sociais marcou o reconhecimento por parte do Estado da necessidade de proteger as pessoas que estavam incapacitadas de trabalhar, considerando que esta incapacidade devia-se, por exemplo, a idade avançada, enfermidades, desemprego.

O segundo elemento que o autor aponta é que, nesse período, as políticas sociais ampliam a ideia de cidadania e tiram o foco de suas ações, as quais eram voltadas somente para os casos de extrema pobreza. Ocorre, assim, uma modificação na relação do Estado com os cidadãos. Destarte, o Estado passa a se preocupar também com o atendimento das necessidades sociais e não somente com a manutenção da ordem.

3.1 Os modelos europeus bismarckiano e o beveridgiano de proteção social

Os seguros sociais são legalmente reconhecidos como o estabelecimento de direitos e deveres dos cidadãos. A proteção social concedida pelo Estado torna-se veículo para o exercício da cidadania. Também nesse período constatamos o aumento do gasto social, onde no início do século XX os Estados europeus comprometiam uma parcela maior do Produto Interno Bruto (PIB) na área social.

Segundo Boschetti e Behring (2007), as primeiras iniciativas de proteção social ocorrem justamente neste período através da criação de caixas de poupança e previdência organizadas pelos trabalhadores com a finalidade de manter aqueles trabalhadores em greve. Sobre esta estratégia de organização e colaboração mútua dos trabalhadores, Boschetti e Behring afirmam que:

Essa forma de solidariedade de classe, contudo, foi completamente desvirtuada na Alemanha, quando o governo do chanceler Otto Von Bismarck instituiu o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório em 1883, no contexto de fortes mobilizações da classe trabalhadora. As iniciativas tomaram forma de seguro social público obrigatório, destinada a algumas categorias específicas de trabalhadores e tinham como objetivo desmobilizar as lutas (Boschetti; Behring, 2007, p. 65)

Desse modo, delineiam-se as características do modelo bismarckiano de proteção social, cujos fundamentos divergem do modelo beveridgiano. Salvador e Boschetti (2006) afirmam que foi com base nestes dois modelos que os países capitalistas da Europa Central instituíram seus sistemas de proteção social.

O modelo Bismarckiano teve origem na Alemanha, no final do século XIX, no governo de Otto Von Bismarck e tinha como objetivo garantir renda aos trabalhadores nos momentos de ausência de trabalho. É um sistema de seguro social, pois se assemelha aos seguros privados, onde os direitos a determinados benefícios estão condicionados a contribuição prévia e a quantia recebida é proporcional a contribuição realizada. Os recursos para o financiamento são recolhidos dos empregados e empregadores, baseados principalmente na folha de salários. O modelo Bismarckiano possibilitava o acesso aos direitos somente dos contribuintes, excluindo a maior parte da população que não faz parte do mercado formal de trabalho. É conforme a lógica deste modelo que se estruturam os direitos da previdência social na maioria dos países capitalistas, inclusive o Brasil (embora, nesse caso, assumam características próprias).

Contrariamente a esta lógica, surge o modelo Beveridgiano na Inglaterra, após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de combater a pobreza e miserabilidade, baseava-se na ideia de direitos universais, com a garantia dos mínimos sociais a todos os cidadãos que necessitem de proteção. Segundo esse modelo, pensado por William Beveridge, não há exigência de contribuição individual para ter acesso ao direito e o Estado seria o provedor dos bens e serviços sociais. O fato de ter nascido em determinado país já confere ao indivíduo o direito à proteção social. O financiamento provém de tributos (orçamento fiscal) e da gestão pública/estatal. Segundo Pereira (2011), foi em consonância com essa lógica que vários governos adotaram medidas favoráveis ao pleno emprego, de acordo com a doutrina keynesiana,

que exerceu grande influência no pensamento econômico da primeira metade do século XX.

Em diversos países as políticas que compõem os sistemas de seguridade social apresentam características dos dois modelos de proteção social e em diferentes níveis de intensidade. A seguir, iremos analisar como estas políticas foram pensadas e implementadas no Brasil, especificamente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

3.2 Políticas Sociais no Brasil após a Constituição de 1988

As políticas sociais brasileira adquirem particularidades indissociáveis de sua formação histórica, política e social. Afinal, o Brasil não faz parte dos países capitalista centrais, os quais foram os precursores no desenvolvimento de políticas sociais.

O Brasil carrega em seu histórico um passado de escravismo e exploração, e por esta razão que o pauperismo, as desigualdades sociais sempre estiveram presente na sociedade brasileira. Porém, somente a partir da primeira década do século XX é que a questão social será colocada como questão política, com as primeiras manifestações dos trabalhadores e com as primeiras legislações voltadas para o mundo do trabalho. Destacamos, ainda, que os direitos sociais no Brasil são frutos da luta entre as classes, o que evidencia a correlação de forças predominantes na sociedade. O sistema brasileiro de proteção social, antes do novo cenário político e social instituído pela Constituição de 1988, caracterizava-se por um conjunto disperso, fragmentado de ações, com índices de cobertura muito aquém do que realmente se fazia necessário e com evidentes lacunas no financiamento das ações na área social.

No entanto, a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, instituiu as políticas de seguridade social, quais sejam a saúde, assistência e previdência, reconhecendo e estabelecendo direitos que agora poderiam ser legalmente reivindicados pela população ao poder público. Além disso, a Constituição de 1988 instaurou novas diretrizes para a condução destas políticas, reorganizando-as e reestruturando-as. Foi a partir da promulgação da Constituição de 1988 que verificamos a ampliação do sistema de proteção social brasileiro.

Os ideais neoliberais que chegavam ao país no início da década de 1990, foram fundamentais, segundo Boschetti (2009, p. 09), “para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais”. Este fato tem seríssimas implicações no sistema de proteção social do Brasil e conseqüentemente, nas políticas que compõem esse sistema.

A seguridade social brasileira incorporou os princípios dos modelos bismarckiano e beveridgiano, ambos mencionados no item anterior. Ao mesclar características dos dois modelos, as políticas que compõem a seguridade social brasileira (saúde, assistência social e previdência social) apresentam consideráveis diferenças em sua estrutura e aplicabilidade.

No caso brasileiro o direito à previdência social é restrito aos trabalhadores contribuintes, a saúde é universal, tendo em vista que é destinada a todos os cidadãos e a assistência social é limitada, sendo direcionada àquelas pessoas que dela necessitar. Segundo Boschetti (2009, p.1), “em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população”.

Então, percebemos que apesar dos avanços sociais garantidos pela Constituição de 1988, ocorre ainda restrição de direitos e o acesso pleno a esses direitos não é garantido a toda população. Aderindo à lógica do mercado, as políticas sociais brasileiras apresentam caráter seletivo e focalizado em suas ações. O Estado transfere para o setor privado sua responsabilidade de conduzir serviços sociais, mercantilizando-os, privatizando-os e, conseqüentemente, limitando o acesso aos direitos.

No Brasil, os valores, condicionalidades e forma de gestão dos programas de transferência de renda colocam-nos na condição de políticas compensatórias, suscetíveis às vontades, interesses e intenções de cada governo que passa a gerir determinado programa. No contexto brasileiro, os princípios do modelo bismarckiano (modelo do seguro social) prevalecem na previdência social e os do modelo beveridgiano atualmente norteiam o sistema público de saúde e de assistência social, fazendo com que a seguridade social brasileira fique entre o seguro e a assistência social. Quanto mais a seguridade social estiver associada à lógica social e quanto mais afastada estiver da lógica do seguro, maior será a possibilidade de garantir o acesso da população aos direitos que foram legitimados constitucionalmente. Estes dois modelos serão abordados mais detalhadamente mais adiante.

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios tornaram-se politicamente autônomos e as relações entre as instâncias federal, estadual e municipal foram redefinidas com o processo de descentralização da gestão das políticas da área social, redefinindo as competências de cada ente federativo na elaboração, implementação e condução das políticas sociais. De acordo com a concepção de Arretche (1999), as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e ineficaz, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva.

Os direitos estão em retração na era dos mercados. O conjunto de direitos duramente conquistados na Constituição de 1988 foi submetido à lógica do ajuste fiscal, havendo uma discrepância, uma incompatibilidade entre direito e realidade. Foi exatamente na década de 1990 que estes fatos podem ser evidenciados, tendo em vista que a perspectiva adotada foi a da solidariedade, refilantropização da pobreza, da responsabilidade social, do corte nos gastos sociais, da mercantilização dos serviços sociais, o que contribuiu para o sucateamento de muitos destes serviços e para o desmonte e regressão dos direitos.

Então, o que podemos identificar na década de 1990 é a desregulamentação da Constituição Federal de 1988, num ataque aos princípios universais previstos. Os direitos antes mesmos de serem implementados já sofreram com a desregulamentação, por meio das reformas realizadas na previdência, com significativas percas para os trabalhadores e da focalização da assistência social e a universalização excludente na saúde. Sobre esta última, é mister destacar a transferência de responsabilidade pública da gestão ao setor privado que, ao assumir cada vez mais a administração de instituições públicas de saúde, lucram duplamente, pois além de receberem quantias vultosas de dinheiro público para a gestão de grandes hospitais, também maximizam seus lucros com a oferta clássica dos serviços privados, os quais são destinados exclusivamente às pessoas que podem pagar por tais serviços.

Voltemos agora à discussão sobre as políticas sociais de forma geral. Assim, podemos destacar a década de 1990 como o período em que surge uma nova visão sobre as políticas sociais fundamentadas em organizações internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme apontam Pereira, Silva e Patriota (2006). Ainda segundo as autoras, esta condição prestigia uma ideologia de proteção social cujas ações e recursos oriundos do Estado focalizam apenas uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto que o resto da população encontra sua proteção nas prateleiras e vitrines do livre mercado.

Portanto, podemos afirmar que a Constituição de 1988 significou um passo muito importante para as políticas sociais brasileiras, contudo, sua atual configuração não permite a erradicação da pobreza e da miséria, apenas a controla, amenizando os efeitos de uma economia de mercado transpassada pela desigualdade e injustiça social. Behring e Santos (2009, p. 280) afirmam que “quando os direitos são conquistados e regulados na forma da lei, isso não significa a superação da desigualdade social nem das formas de opressão vigentes na vida cotidiana”.

As constantes reformas realizadas pelo governo nas políticas sociais desconsideram os princípios constitucionais, tais como a universalidade dos direitos, a igualdade e equivalência dos direitos, a democratização, a descentralização da gestão das políticas, entre outros. A seguridade social é a que está mais suscetível a estas constantes reformas sob a justificativa já tão disseminada de conter o suposto déficit da previdência social.

Nesse sentido, concluímos que as políticas de proteção social brasileiras, apesar de serem orientadas pelas políticas sociais típicas do Estado de bem-estar social nos países europeus desenvolvidos, não contemplam a totalidade das necessidades sociais da nossa população, tendo em vista a quantidade de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho, o elevado nível de pauperização e a elevada e injusta concentração de renda no país.

Portanto, a defesa e o fortalecimento das políticas sociais em tempos de predomínio da ideologia neoliberal consistem em desafios permanentes, tendo em vista que estas políticas constituem campo político de disputa de interesses e que a luta por uma seguridade social pública e universal deve ser constante e cada vez mais fortalecida.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo de estudo das políticas sociais públicas atualmente é considerado interdisciplinar, visto que não é apenas objeto da ciência política, mas também de outras áreas do saber, entre eles a sociologia, a administração, a economia, o serviço social, dentre outros. Considerando a relevância de discussões sobre esta temática, especialmente para o Serviço Social, trouxemos neste artigo algumas reflexões acerca da influência do ideário neoliberal na atuação do Estado, de modo a influenciar suas decisões e orientar sua política de acordo com a vasta onda liberalizante na economia que, ao desenvolver estratégias inovadoras e adaptáveis ao contexto econômico atual, se fortalece e imprime suas marcas nos mais diversos países do globo e em seus respectivos povos.

As discussões aqui realizadas o possibilitaram o conhecimento sobre as mudanças estruturais do capitalismo, principalmente a partir do início das décadas de 1960 e 1970, quando se define uma nova configuração no modo de produção capitalista, a partir da constituição do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) na Europa.

Por conseguinte, o presente artigo apresentou algumas reflexões sobre o surgimento e fortalecimento das ideias neoliberais e o impacto destas para as políticas sociais. Foram abordadas as percepções de alguns estudiosos da área de políticas sociais, proporcionando a diversidade de formas de se compreender

as políticas sociais no cenário dominado pelo ideário neoliberal. O texto trouxe ainda a exposição das características dos primeiros modelos de proteção: o bismarckiano e o beveridgiano, realizando um comparativo entre ambos.

Por último, foram apresentadas as configurações das políticas sociais no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, contextualizando-as a partir de uma conjuntura neoliberal e um cenário de restrição e precarização dos direitos sociais. Assim, espera-se que as reflexões aqui realizadas sobre Estado e políticas sociais no neoliberalismo, baseadas em uma análise crítica da realidade, possam contribuir no conjunto das discussões sobre a temática e para a conscientização sobre as desigualdades, cuja perpetuação e fortalecimento movem um modelo econômico baseado no lucro e na exploração de uma classe sobre a outra.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ARRETCHE, Marta T. S Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n. 40, jun. 1999, p. 111-141. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2023.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Estado no capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (orgs.). **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 39-72.
- BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. Questão social e direitos. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 268-283.
- BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. **Política Social: fundamentos e história**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007. 213p.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta? In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: Conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, Brasília: CFESS, 2009. p. 323-338.
- COELHO, Ivonete Soares. Políticas Públicas, Políticas Sociais e Avaliação de Políticas Públicas: Reflexões. In: QUEIROZ, Fernanda; RUSSO, Gláucia; GURGEL, Telma (orgs.). **Políticas Sociais, Serviço Social e Gênero: Múltiplos Saberes**. Mossoró: UERN, 2012. p. 37-52.

MACHADO, Ednéia Maria; KYOSEN, Renato Obikawa. Política e Política Social. In: **Serviço Social em Revista**, Londrina, vol. 3, n. 1, p. 61-68, jul./dez. 2000. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/ssrevista/n1v3.pdf>. Acesso em: 10. set. 2023.

PEREIRA, Jordeana Davi; SILVA, Sheyla Suely de Sousa; PATRIOTA, Lúcia Maria. **Políticas sociais no contexto neoliberal**: focalização e desmonte dos direitos. Revista Eletrônica: Qualit@s, v. 5, nº 3. 2006. Disponível em: <https://docplayer.com.br/16086073-Politicassociais-no-contextoneoliberal-focalizacao-e-desmonte-dos-direitos-resumo.html>. Acesso em: 10 set. 2023.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: Subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Disponível em: <https://doceru.com/doc/e8sex>. Acesso em: 15 set. 2023.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, ano XXV, p.11-29. Ed. Cortez, mar. 2004.