

## POLÍTICAS SOCIAIS: EXPANSÃO E LIMITES NA SOCIEDADE CAPITALISTA

*SOCIAL POLICIES: EXPANSION AND LIMITS IN CAPITALIST SOCIETY*

Silvio Aparecido Redon<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo visa contribuir para o debate sobre as políticas sociais, tendo por objetivos trazer uma compreensão sobre o assunto e fomentar a reflexão crítica acerca do tema. A revisão de literatura aborda a emergência da política social, em um contexto de agravamento das condições objetivas de vida da classe trabalhadora, por meio da intervenção estatal para subsidiar a acumulação capitalista no recorte monopolista. Diante das condições históricas, ladeada por lutas trabalhistas e ascensão do socialismo no Leste Europeu, tem-se a formatação de um Estado Social consolidado na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, que perdurou por cerca de trinta anos. Com a crise de 1970, que impõem barreiras ao capitalismo, ocorre uma retração desse modelo de regulação estatal e a consolidação do neoliberalismo, que irá trazer limites ao intervencionismo dos governos, com rebatimento nos direitos conquistados pelos trabalhadores, evidenciando sua incompatibilidade com a ampliação de direitos sociais.

**Palavras-chave:** Política social. Intervenção estatal. Estado Social. Crise do capital. Neoliberalismo.

**Abstract:** The purpose of this article is to contribute to the debate on social policies, with the aim of bringing an understanding about the subject and fomenting a critical reflection on the theme. The literature review addresses the emergence of social policy, in a context of worsening objective working conditions of the working class, through state intervention to subsidize capitalist accumulation in the monopoly cut. In the face of historical conditions, tilted by labor struggles and the rise of socialism in Eastern Europe, we have the format of a consolidated Social State in Western Europe after World War II, which lasted for about thirty years. With the crisis of 1970, which impose barriers to capitalism, there is a retraction of this model of state regulation and the rise of neoliberalism, which will bring limits to the intervention of governments with a rebate in the rights conquered by workers, showing their incompatibility with the expansion of rights Social rights.

**Keywords:** Social policy. State intervention. Social State. Capital crisis. Neoliberalism.

---

<sup>1</sup>Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: silvioredonks@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta a concepção e a compreensão das mudanças ocorridas no âmbito das políticas sociais no trânsito histórico, abordando sua emergência no século XIX, bem como sua expansão nos anos 1940 e seus limites quando da disseminação dos ideais do neoliberalismo a partir da década de 1970, fato que expõem a compressão dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora ao longo dos séculos.

A pesquisa se mostra relevante ao discutir as políticas sociais como uma construção histórica socialmente produzida, delineando suas peculiaridades enquanto produto dialético, dinâmico e alvo de disputas na ordem capitalista. O objetivo de compreender esses fatos permite a realização de uma abordagem crítica, em um mundo ladeado por interesses antagônicos e incessantemente em conflito.

O assunto foi abordado, principalmente, pelo olhar de profissionais na área do Serviço Social que muito tem contribuído para o aumento do debate em torno das políticas sociais, mais precisamente, sua subtração por parte do capital. Procura desvelar as relações entre Estado, sociedade civil e capital, no intuito de contribuir para uma concepção mais real da história e seus determinantes referentes as possibilidades e barreiras de direitos sociais na sociedade capitalista.

O artigo foi estruturado nos seguintes tópicos: primeiro, *A Formatação das Políticas Sociais: Antecedentes, Liberalismo e Questão Social*, no intuito de apreender os fundamentos das políticas sociais, em contexto de capitalismo monopolista e de predomínio do pensamento liberal, em que o Estado enseja suas intervenções no âmbito social. No tópico seguinte, *Crise do Capital e Adensamento das Políticas Sociais: O Estado Social Europeu*, a discussão trata da emergência da crise de 1929 e de como as respostas para seu amortecimento, através da convergência de vários fatores, possibilitaram a consolidação e ampliação dos sistemas de proteção social. Num terceiro momento, *Sobre o Welfare State*, são apresentadas as características mais fundamentais desse ordenamento social que vigorou por cerca de 30 anos. Por último, em *Limites do Estado de Bem Estar Social e Neoliberalismo: Crise das Políticas Sociais*, é

tratado os limites das políticas sociais universais em decorrência de uma nova crise do capital que se desponta em fins da década de 1960, erodindo o Welfare State europeu e resgatando princípios agora expressos no neoliberalismo, seguido das *Conclusões*.

## **2 A FORMATAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: ANTECEDENTES, LIBERALISMO E QUESTÃO SOCIAL**

Segundo Behring e Boschetti (2011), não há uma data precisa para o surgimento da política social. Ela se gesta em um momento histórico, demandada pelo avanço do capitalismo, que tem seu auge na Revolução Industrial, com a luta do operariado, que se estabelece enquanto classe social e com o início da intervenção estatal. Esse contexto tem como pano de fundo o movimento das massas social democratas e a formação dos Estados Nação. Mas sua generalização ocorre na transição do capitalismo concorrencial para a fase monopolista, principalmente no pós Segunda Guerra Mundial, quando este adentra na sua fase tardia<sup>2</sup>.

Com o fim das legislações pré-capitalistas, consideradas as protoformas das políticas sociais, tendo destaque o Estatuto dos Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesãos (1563); Lei dos pobres elizabetanas (entre 1531 e 1601); Lei de Domicílio (1662); *Speenhamland*(1795); Lei Revisora dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres (1834), que tinham um caráter repressivo e punitivo, sendo altamente restritivas e seletivas, voltadas para a obrigatoriedade da inserção no mercado de trabalho como única forma de sobrevivência, mesclando-se a práticas caritativas e filantrópicas, os trabalhadores foram lançados à própria sorte, num momento em que, nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p. 50), o “trabalho perde seu sentido como processo de humanização, sendo incorporado como atividade natural de produção para a troca, independente de seu contexto histórico”. Em uma época de extrema exploração, em fins do século

---

<sup>2</sup> Na periodização desenvolvida por Ernest Mandel, o capitalismo tardio, ou maduro, se inicia no final da Segunda Guerra Mundial e se estende até os dias atuais, em que se tem o aprofundamento da monopolização do capital, tendo como características centrais a automação, o encurtamento do tempo de rotação do capital fixo, a intervenção estatal na economia e no livre mercado e a formação de oligopólios privados e estatais (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

XIX, é que surgem as novas regulações estatais na área social e do trabalho, mediatizadas pelo Estado e decorrentes das lutas pela regulação trabalhista.

Como sinalizou Martinelli (2011), o capitalismo não alterou somente as relações de produção estabelecidas nas fábricas, indústrias e comércio; ele alterou todas as relações sociais, estabelecendo seu fundamento característico: a exploração de uma classe sobre a outra, baseada na propriedade privada dos meios de produção.

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 52), a questão social<sup>3</sup>, cujas expressões se fundamentam na relação capital *versus* trabalho, enquanto inflexão do movimento do capital para produção e reprodução das relações sociais,

[...] já que o que está subjacente às suas manifestações concretas é o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho pelo capital, acrescida da desigualdade social e do crescimento relativo da pauperização.

será alvo da política social, que é qualificada por Silva (2011) como a ação coletiva que envolve a sociedade e o Estado, sob o comando deste, e da configuração do sistema de proteção social<sup>4</sup>. Carvalho (2007), ao sintetiza as políticas sociais, “como um conjunto de diretrizes, orientações, critérios e ações que permitam a preservação e a elevação do bem estar social, procurando que os benefícios do desenvolvimento alcancem a todas as classes sociais com a maior equidade possível” (p. 75), incorre num erro ao entender “todas” as políticas públicas, direta ou indiretamente, como políticas sociais. Todas as políticas sociais são políticas públicas, mas estas nem sempre são políticas sociais, como bem nos esclarece Simões (2014):

As políticas públicas, segundo tais objetivos, são de duas espécies: as que *regulam atividades econômicas de interesse público* (estatais ou privadas), visando atender as demandas sociais gerais (energia, transporte etc.), e as que implementam os *direitos sociais* (demandas

---

<sup>3</sup> Netto (2011), classifica a “questão social”, em sentido universal, como o conjunto de problemas sociais, econômicos e políticos, vinculados à relação capital/trabalho, impostos quando da emersão da classe operária.

<sup>4</sup> Na definição de Boschetti (2012, p. 756), o sistema de proteção social se configura em um “conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação”, não se restringindo a uma política social ou a sobreposição de programas ou mais de uma política social.

sociais específicas), entre elas as políticas socioassistenciais (p. 300, grifos no original).

Pereira (2011) pontua que a política social tem sido usada para satisfazer interesses sociais, dentro de diferentes contextos sócio históricos, mas sem deixar de atender às classes burguesas; essa característica a torna, ao mesmo tempo, longa e contemporânea. As respostas do Estado e das classes, diante das lutas para a redução da jornada de trabalho, são as primeiras expressões da questão social. As políticas sociais evidenciam as relações contraditórias em sociedade, expressas pela luta de classes, pelo papel exercido pelo Estado e o estágio de desenvolvimento das forças produtivas e que adquirem contornos próprios decorrentes das especificidades de cada nação (BOSCHETTI, 2016).

As políticas sociais, enquanto políticas públicas, não são de responsabilidade exclusiva do Estado. O termo público, ligado à política, se remete à *coisa pública*, proveniente do latim, *res pública*. Assim, todos são comprometidos com o atendimento de necessidades sociais. Sob o controle democrático, mesmo que a política seja coordenada pelo Estado, ela engloba demanda, escolhas e decisões dos cidadãos (PEREIRA, 2011). Visão aparentemente não partilhada por Carvalho (2007), o que se pode presumir quando o autor afirma que: “Tradicionalmente, esta responsabilidade [em referência ao atendimento às necessidades sociais] sempre foi atribuída ao Estado, denominado por isso mesmo, como o Estado do bem estar social” (p. 77).

Essa época, que compreende meados do século XIX à terceira década do século XX, tem o predomínio do pensamento liberal, tendo por princípio o trabalho como mercadoria e a regulação pelo livre mercado, além da busca pelos interesses individuais guiado por sentimentos morais e senso de dever, que mantinham um estado de paz, onde não haveria guerra. Segundo esse pensamento:

[...] o Estado não devia intervir na regulação das relações de trabalho nem deveria se preocupar com o atendimento das necessidades sociais. Mas, paradoxalmente, podia e devia agir firmemente para garantir os interesses liberais de estabelecimento do mercado livre na sociedade civil [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 61).

De acordo com Silva (2011), dentro de um redimensionamento do entendimento de trabalho, tido agora como algo vital e saudável, os “não inclusos” recebiam uma assistência voluntária com foro religioso e moral, sendo designadas à família, a Igreja e a sociedade. O Estado legislava no sentido de prover as bases legais para a ampliação e reprodução do capitalismo.

Em seu livro *Capitalismo Monopolista e Serviço Social* (2011, p. 20), José Paulo Netto nos mostra que, em fins do século XIX, o capitalismo adentra na era dos monopólios, visando dinamizar uma meta: “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados”. Essa fase clássica do monopolismo engendrou mudanças estruturais na sociedade, de caráter social e político:

O capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxiana. (NETTO, 2011, p. 19).

Segundo Silva (2011), essa nova era do capitalismo foi marcada pela fusão do capital financeiro com o industrial, ampliando o controle de setores da economia por grandes grupos econômicos e detonando uma maior concentração da riqueza socialmente produzida.

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 63), mesmo diante dessas condições, o Estado, que assumia uma postura severa em relação às demandas dos trabalhadores, versada, acima de tudo, na defesa da propriedade privada, é permeado pela organização e manifestação trabalhistas, pautadas na “luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista”, que conseguiram realizar algumas conquistas políticas, contribuindo para a ampliação dos direitos sociais, alterando a natureza do Estado Liberal, que embora reprimisse duramente os operários, esboçava as primeiras regulações trabalhistas.

Para Montaño e Duriguetto, (2011), o Estado moderno<sup>5</sup>, configurado dentro da ordem burguesa, além de atendê-la, é também espaço para o

---

<sup>5</sup> Nas palavras de Montaño e Duriguetto (2011), o Estado Moderno “é parte integrante da ordem burguesa e não externa a ela. É uma instituição desenvolvida e comandada pela ordem que o funda, portanto, um Estado *inserido e produzido pela sociedade capitalista, no contexto e resultante das lutas de classes*, não sendo portanto independente do sistema econômico e político que o criou, dos seus interesses em jogo e da correlação de forças sociais” (2011, p.143,

desenvolvimento e amadurecimento das conquistas dos trabalhadores, numa relação dialética, diante da luta pelos divergentes interesses de classes, em um momento em que, segundo Silva (2011), o pauperismo deixa de ser algo natural e passa ser entendido como manifestação inerente da divisão de classes.

De acordo com Netto (2011, p. 26), o Estado foi “capturado” pela lógica monopolista, para atender “à acumulação e valorização do capital monopolista”. Mas surge a necessidade de realizar a manutenção e reprodução da força de trabalho, alvo da superexploração, sendo esta a principal função da “refuncionalização e redimensionamento” do Estado. Segundo o autor:

Este é um novo elemento: no capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo – ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem (...). (NETTO, 2011, p. 26).

Behring e Boschetti (2011) sinalizam que, entre vários autores, é consensualmente delimitado o final do século XIX como o período em que a ação do Estado passa a ser sistemática, planejada e ganha obrigatoriedade, atuando, nas palavras de Netto (2011, p. 26), como “um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise”.

No ano de 1883, na Alemanha, o chanceler Otto Von Bismarck, visando minar os trabalhadores que organizavam caixas de poupança e previdência para fomentar e manter a luta de classes, instituiu o primeiro seguro social público obrigatório. Contemplava as pessoas que não tinham capacidade laborativa, por idade, doença ou incapacidade para o trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Netto (2011),

Justamente neste nível dá-se a articulação das funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista: para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel de ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se politicamente, incorporando outros protagonistas sócio-políticos. (NETTO, 2011, p. 27).

---

grifos dos autores). Contudo, se torna espaço para lutas e garantias sociais, mesmo sendo instrumento da burguesia para garantir a propriedade privada, as relações sociais e a liberdade individual burguesa.

O autor explica que o Estado, pela via da intervenção, contemplando outros atores sociais, visa se consolidar legitimamente, já que a transição para o monopólio aconteceu ao mesmo passo do aumento da capacidade de mobilização dos trabalhadores. Vale nos lembrar, contudo, do apontamento feito por Netto (2011): a questão social é tomada de forma fragmentada, bem como o modelo de intervenção; tomar a questão social dentro da sua plenitude, é colocar em xeque a dinâmica da sociedade capitalista.

## **2.1 CRISE DO CAPITAL E ADENSAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: O ESTADO SOCIAL EUROPEU**

No período de transição entre os séculos XIX e XX, as bases do pensamento liberal começam a ser enfraquecidas por processos econômicos e políticos. Tem-se, nesse momento, uma propagação do movimento operário que passa a ocupar espaços políticos e sociais de destaque. Junto a isso, foi erodido o sentido individualista e moral pregado pelo liberalismo, decorrente da monopolização e concentração do capital. Outro fato marcante para essa problemática será a crise econômica de 1929-1932, a maior até aquele momento. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Segundo Silva,

Esta crise se processou a partir da vertiginosa queda das cotações da Bolsa de Nova York, que atingiu todas as nações capitalistas, devido a dependência entre elas. Disso resultou, principalmente, a superprodução industrial agrícola, evidenciada quando o mercado interno não mais conseguiu absorver a produção que se desenvolvera para atender à demanda externa durante a guerra (2011, p.23).

Para Martinelli (2011), a crise nos mostra que apesar da consolidação do modo de produção capitalista, este se mostrará problemático durante a história, expondo suas leis imanentes, elencadas por F. Engels<sup>6</sup>, como as crises periódicas, seguidas de surtos de progressos. Dentro dessa discussão, cabe sinalizar a concepção do movimento do capital, em seu caráter contraditório, que expõe seu fatalismo a crises e suas tentativas de manobras para a superação.

Netto e Braz (2012, p. 169) apontam o caráter “constitutivo” e “ineliminável” das crises capitalistas. De acordo com eles, desde a consolidação

---

<sup>6</sup> Martinelli (2011), pontua que nas obras clássicas de sua juventude, Engels em vários momentos se refere às leis imanentes ao sistema capitalista: lei da concorrência, da centralização do capital, da crise periódica e da pauperização da massa.

do comando da produção pelo capitalismo o sistema passou por catorze fases de prosperidade, todas seguidas por momentos de crise, as quais se alastraram pelo mundo, não mais ficaram concentradas à Inglaterra, berço da mudança nas relações de produção, adentrando o século XX com maior intensidade.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), durante a Grande Depressão, as políticas sociais se multiplicaram. Mas sua generalização vai ocorrer no pós Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, quando o capitalismo adentra na sua fase tardia, que tem como paradigma uma forte monopolização do capital, o livre mercado e a intervenção do Estado, com intensas taxas de lucros e produtividades e também de ganhos para os trabalhadores. Caracterizado como “anos de ouro”, e entendido como Welfare State<sup>7</sup> nos diferentes moldes em que se configurou nos vários países da Europa Ocidental, esse período começa a mostrar sinais de esgotamento em fins da década de 1960, como será melhor exposto no decorrer do trabalho.

A crise do capital nos anos de 1929-1932 implicou em uma mudança política, social e econômica, consolidando a necessidade de regulação por parte do Estado nas relações intrínsecas à sociedade. Essa efetividade intervencionista só foi possível pela articulação de fatores que emergiram nesse contexto histórico. Nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p. 92):

a) estabelecimento de políticas keynesianas com vistas a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; b) instituição de serviços e políticas sociais com vistas a criar demanda e ampliar o mercado de consumo; e c) um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho [...]

o que implicou o abandono do projeto de socialização da economia pelos trabalhadores, embora fundamental para o estabelecimento de acordos importantes entre capital e trabalho, que configurariam no chamado Welfare State, dentre suas várias interpretações.

---

<sup>7</sup> Termo usado para designar, de forma genérica, os países que implementaram políticas sociais orientadas pelo keynesianismo-fordismo, mediante esforço do Estado para modificar as condições do mercado e proteger os cidadãos de suas consequências. Outros termos, como *Etat-Providence* (França) e *Sozialstaat* (Alemanha), não devem ser equiparados ao Welfare State (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Para Silva (2011, p. 9), o Welfare State se caracteriza como “conjunto de fatores que contribuem para a melhoria das condições de vida e de cidadania dos cidadãos e, contrariamente, combatem ou evitam fatores que causam ou podem causar mal-estar social individual e social”.

No pós Segunda Guerra, de acordo com Behring e Boschetti (2011), houve uma combinação de fatores que fomentaram o crescimento dos direitos sociais. Por um lado, a teoria de Jonh Maynard Keynes desferindo um crítica ao conservadorismo liberal somada às inovações na produção, pela implementação do fordismo e a indústria bélica; por outro lado, a força dos trabalhadores, a ameaça comunista do Leste Europeu e o pacto social forjado na particularidade da era dos monopólios sob governos socialdemocratas iriam conduzir a Europa à era da “fase longa expansiva”.

Diante do alarmante desemprego que se instaurou, os pressupostos do liberalismo passaram a ser questionados. Segundo a Lei de Say, também designada como Lei dos Mercados, onde a oferta gera sua própria demanda, impossibilitando uma crise de superprodução, a economia se auto regulava, dispensando qualquer tipo de intervenção (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Assim, em última instância, o capitalismo sempre conseguiria atingir um equilíbrio entre oferta e demanda, sem entrar em colapso.

Segundo Behring e Boschetti (2011), a problemática elencada por Keynes é a incerteza do bem estar social diante das decisões particulares dos indivíduos inseridos no ciclo econômico. As opções do empresariado, movidos por obtenção de lucros imediatos, entre investir ou não, e a dos consumidores, entre comprar e economizar, poderia acarretar as crises. Segundo Montañó e Duriguetto (2011), o dinheiro que não está em circulação é o responsável pela baixa da demanda efetiva, pela redução da produtividade e, conseqüentemente, do desemprego.

Para o Keynesianismo, o Estado, de forma neutra, deveria adotar uma série de medidas sociais e econômicas para aquecer o mercado, gerando a demanda efetiva. Objetivando conter a queda da taxa de lucro, a intervenção estatal se materializaria na política fiscal e nos investimentos públicos, sendo permitido até o déficit. Em uma época de prosperidade econômica, deveria se manter uma alta tributação na perspectiva de gerar um superávit para o pagamento das dívidas e formação de fundo de reservas (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Montañó e Duriguetto (2011, p. 57-58,) ainda elencam que, para “salvar o capitalismo”, o Estado deveria intervir quanto à “emissão de maior quantidade

de dinheiro”, “na redução da taxa de juros”, no sentido de “estimular o investimento e o aumento da demanda efetiva”.

Para Behring e Boschetti (2011), os estudos de Keynes versam em dois pilares: o pleno emprego, gerado pela produção de serviços públicos e privados; e uma maior igualdade social, mediatizada pela implementação de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais, designando ao fundo público um papel vital, principalmente no que se refere as políticas sociais voltadas às pessoas inaptas ao trabalho como as crianças, deficientes e idosos.

De acordo com Montaño e Duriguetto (2011), esses “salários indiretos”, além de representarem repasse de parte da mais-valia adquirida pelo capital, significam rendas familiares em dinheiro, serviços ou mercadorias, sendo esses divididos em:

[...] *serviços sociais* (educação, saúde pública ect.) e *assistenciais* (seguro-desemprego, campanhas de alimentação, transferência de renda etc.), em *subsídios estatais* (ao transporte, à moradia, a certos artigos da cesta básica tec.) e em *complementos salariais* (tiquetes-refeição, vale-transporte, pensões à população carente etc.). (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p.175-176, grifos dos autores).

Nesse sentido, a intervenção estatal busca catalisar o processo de monopolização, reorganizando o consumo a outros serviços e mercadorias, gerando demanda efetiva com o uso do fundo público (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

Em consonância com as ideias de Keynes, constituindo a sustentação acelerada dos anos pós guerra, combina-se o fordismo. Apesar de os princípios de Henry Ford terem sido implantados no começo do século XX, em 1914, eles somente serão, de fato adotados, com o fim da Grande Guerra. Esse mecanismo consistia na fragmentação do processo produtivo, com ações detalhadamente estudadas em movimentos precisos, visando um maior controle e rendimento produtivo, em uma jornada de oito horas a cinco dólares (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Montaño e Duriguetto (2011) analisam que nesse processo o custo de produção é alterado, numa tendência decrescente, decorrente do aumento da produção de mercadorias em uma linha específica de montagem pela

incorporação dos avanços da segunda revolução tecnológica e da reorganização do trabalho, sendo possível a extração da mais-valia relativa.

Na análise dos autores, três mudanças foram de grande relevância para o processo produtivo:

[...] *a separação entre a concepção e a execução das tarefas; a criação da linha de montagem em séries*, que imobiliza o trabalhador fazendo com que os insumos necessários à sua tarefa cheguem às suas mãos, determinando o tempo de sua atividade; *a fábrica “autossuficiente”*, que concebe o processo produtivo (desde a extração de matérias-primas até a comercialização final, passando por todas as fases da produção), integralmente dentro da corporação. (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 158, grifos dos autores).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), o fordismo não foi apenas uma tática catalisadora da produção; ele estava emoldurando um novo homem a uma sociedade dinâmica, alterando de forma significativa as relações de produção. Esse ideário de modificações no âmbito da indústria combinava-se a um consumo em massa, implicando um controle no modo de vida dos trabalhadores, no intuito de “obrigar o trabalhador a adquirir disciplina e dar-lhe renda e tempo para que consumissem [...]”. (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 58).

Segundo Behring e Boschetti (2011), junto às bases objetivas a partir do aumento exponencial da economia, que conheceu grande produtividade somada a uma crescente taxa de lucratividade, a sociedade experimentaria uma mudança social e política. Naquela quadra histórica, os trabalhadores ganhariam melhores condições de vida, via acesso ao consumo e lazer, devido a concessões e acordos fundados em um pacto social, pautado em conquistas e reformas imediatas. Esse acordo entre os segmentos das classes sociais isolou a esquerda revolucionária. Em um panorama de pleno emprego e ampliação dos direitos via políticas sociais, esse período foi caracterizado pela tentativa de reforma do capital, a qual combinaria acumulação com níveis elevados de proteção social, conduzidas por partidos socialdemocratas alçados ao governo de países europeus.

## 2.2 SOBRE O WELFARE STATE

Em sua definição, Silva (2011) categoriza o Welfare State como um conjunto de fatores que garantem elevação dos padrões sociais de vida e cidadania e inibem outros que possam gerar mal-estar no âmbito da sociedade, mesmo sendo interpretado muitas vezes de forma negativa, no sentido de gerar uma dependência pessoal na figura do Estado. Em contraponto à política social, tida como abrangente e de longa data, o Welfare State possui uma particularidade histórica e institucional, respectivamente o pós-guerra e o sistema de produção social ancorado no keynesianismo/fordismo.

Silva (2011), ancorado pelos estudos de Faleiros, Silva (2011) pontua que as políticas sociais não são voltadas especificamente para as pessoas inseridas na dinâmica do trabalho; elas contemplam também as pessoas que estão fora do mercado de trabalho, como crianças e idosos, na perspectiva de incluí-las no processo de consumo.

Segundo Behring e Boschetti (2011), o Welfare State se caracteriza por ampliar o conceito de seguridade social em termos de saúde, educação e seguros, cada área sendo designada a uma Comissão. No seguro social, a referência é Sir Beveridge, que fortaleceu o sistema de seguro social ampliando seu alcance, além de igualmente ampliar as modalidades de benefícios, estabelecendo os princípios que o estruturam, sendo eles:

- 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 94).

No que concerne ao Welfare State, de acordo com Behring e Boschetti (2011), houve um incremento das políticas sociais; o modelo até então vigente era o Bismarkiano, se pautava na lógica do seguro social, sendo restrito à algumas categorias profissionais. Na perspectiva de reelaboração das políticas sociais, foi publicado, em 1942 na Inglaterra, o Plano Beveridge, propondo um novo ordenamento das ações sociais, “a partir de uma crítica aos seguros sociais

bismarckianos” (p. 93). O primeiro consistia em uma garantia compulsória de valores, via Estado, pela perda laborativa. O segundo tinha como foco de alcance a luta pela pobreza.

Silva (2011) alude ao fato de a política social ser responsabilidade de todos, não a restringindo ao poder estatal. Através de sua execução podemos sinalizar conflitos entre capital *versus* trabalho e Estado *versus* sociedade, já que pela sua contrariedade ela atende interesses diversos e muitas vezes conflitantes.

Behring e Boschetti (2011) pontuam, ainda, as mudanças seguidas que definiriam esse tipo de regulação estatal:

1) Introdução e ampliação de serviços sociais em que se incluem a seguridade social, o serviço nacional de saúde, os serviços de educação, habitação, emprego e assistência aos idosos, a pessoa com deficiência e a crianças; 2) a manutenção do pleno emprego; 3) um programa de nacionalização. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.94).

Se configura, por essa lógica, a implantação da proteção social, abrangente nas questões de benefícios, e universal quanto à contemplação de setores da sociedade. Essas ações se generalizaram no período pós bélico, estruturando um sistema de proteção social em que os direitos são universais, destinados a toda sociedade; mesmo com a necessidade de testes de meio (comprovação de carência), o Estado deve garantir os mínimos sociais.

Na análise de Silva (2011), o Estado de Bem Estar se estrutura de uma forma não conflitante com o mercado e exerce papel quanto à garantia de direitos com base no pleno emprego e na oferta de serviços sociais, estabelecendo uma linha de pobreza em que ninguém deveria viver abaixo dela.

Os sistemas de proteção social, que se desenvolveram após 1945, possuem uma funcionalidade nitidamente capitalista: tidos como componentes de medidas anticrise com os acontecimentos de 1929, se configuram como estratégia de manutenção do quase pleno emprego e aumento do consumo. Ao instituírem bens e equipamentos públicos, como escolas e hospitais, contribuem para a geração de empregos. Também liberam parte dos salários para o consumo de mercadorias, além de incluir pessoas fora do mercado formal de trabalho na dinâmica de consumo por meio das prestações monetárias. É essa articulação das políticas sociais às políticas sociais que possibilitaram o quase

pleno emprego e ampliaram o acesso aos direitos, que se designa de Estado Social capitalista. (BOSCHETTI, 2016).

O que se denomina aqui de Estado social capitalista, portanto, é o Estado que, no capitalismo tardio, assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social (p. 28).

Mesmo se dinamizando de formas peculiares nas diferentes nações da Europa Ocidental, as designações “bismarckiano” e “bevedgiano” são espelhos nas diversas formatações do Welfare State. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Por essa interpretação, Behring e Boschetti (2011), ancoradas nos estudos de Esping-Andersen, pontuam a caracterização de três vertentes para o regime do Welfare State. A primeira, predominante nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, se classifica como “liberal”, pautada em políticas focalizadas na pobreza, com acesso limitado e não universal, com valores de transferência modesto e pautados na lógica liberal do primado do trabalho, sendo “a ação social concebida como resposta às falhas do indivíduo, estigmatizando-o” (SILVA, 2011, p.27), além de incentivar o mercado e a família a serem os responsáveis pelo bem estar.

Outra tipologia é classificada como “conservadora e corporativista”, sendo referência em países como Áustria, França, Alemanha e Itália, onde a garantia de direitos está vinculada à participação das pessoas no mercado de trabalho. O Estado atuaria na intenção de corrigir, mesmo de modo parco, “os entraves gerados pelo mercado” (SILVA, 2011).

A terceira compreensão se caracteriza como “social-democrata”, caracterizada pela universalização dos direitos, promovendo uma maior igualdade social pela elevação de padrões de consumo, equiparando o consumo da classe média às mais ricas (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Se consolidou nas premissas de justiça e igualdade de direitos, sem prévia contribuição (SILVA, 2011).

Contudo, vale destacar os apontamentos feitos por Boschetti (2016) sobre o Estado Social que se expandiu a partir da segunda metade do século XX: mesmo nesse contexto e diante dessa “feição” social, o Estado manteve sua

natureza essencialmente capitalista e não foi seu objetivo socializar a riqueza através das políticas sociais. Esse período marcou o maior acesso a bens e serviços públicos por parte da população, o que não significa a superação das desigualdades, mas sua redução entre as classes.

### **2.3 LIMITES DO ESTADO DE BEM ESTAR E NEOLIBERALISMO: CRISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Contudo, segundo Behring e Boschetti (2011, P. 103), a experiência dos “anos de ouro” começa a mostrar sinais de esgotamento a partir do final da década de 1960. Seguindo a máxima característica do capitalismo, de acumulação e busca por lucro, começa a incorporação da revolução tecnológica. No capitalismo tardio, dentro do recorte monopolista, a concorrência entre os mesmos setores de produção aumentam, a partir da redução do tempo de viabilização para a produção de mercadorias. Mediante essa reestruturação do trabalho, houve o recrudescimento do exército industrial de reserva, que não conseguia ser absorvido pelo mercado de trabalho, caracterizando o desemprego como estrutural. O fundo público perde a efetividade de sua intervenção devido ao aumento da demanda a ser atendida e pela supercapitalização estabelecida pela queda da taxa de lucro. No entendimento do capital, a regulação estatal só é aceita quando esse consegue gerar um crescente aumento na taxa de lucro.

De acordo com as autoras acima referenciadas, a partir dos anos 1960 uma série de fatores eclodiu para a erosão do Welfare State. A crescente queda da taxa de lucros e os limites do Estado em atender o aumento exponencial dos desempregados, já que o mercado não conseguia absorver as novas gerações devido ao aparato tecnológico, colocariam em xeque o fundamento do pleno emprego. Esse movimento representou consequências diretas para os trabalhadores, mediante a perda de direitos conquistados no decorrer do período de expansão capitalista.

Silva (2011, p. 14), através dos estudos de Pereira, sinaliza uma série fatores que se combinaram para o declínio do Welfare State:

[...] mudanças ocorridas nos âmbitos econômicos, sociais e políticos, tais como: flexibilização do trabalho e da produção, principalmente para

atender as demandas do mercado; emprego de alta tecnologia, inviabilizando o compromisso com o pleno emprego; e enfraquecimento das organizações e forças sindicais (SILVA, 2011, p. 14).

O autor sinaliza também as mudanças políticas e ideológicas, promovidas pelos conservadores, que rotulavam o Welfare State de paternalista e, nesse sentido, desestimularia os indivíduos ao trabalho.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a partir da década de 1970, acirra-se o discurso neoliberal contra o Estado interventor e as políticas sociais. Para o capital, esse excesso de paternalismo impedia ações estatais em prol da expansão capitalista em um contexto de aumento da demanda a ser atendida pelas políticas sociais e a diminuição dos recursos orçamentários, o que gerou um conflito para a destinação do fundo público. Esses fatores tiveram implicações diretas nas políticas sociais.

Segundo Netto (2012, p. 77), o capitalismo entra em uma fase de “onda larga recessiva”, sendo característica do movimento contraditório do capitalismo após um período de expansionismo. Essa crise se torna um obstáculo à acumulação do capitalismo em larga escala, impossibilitando a continuidade do arranjo entre classes que se expressou no Welfare State. Para Netto (2012, p. 77-78), a crise que se segue, expressa pela “*curva decrescente* da eficácia econômico-social da ordem do capital”, evidencia que a dinâmica atual do capitalismo é inoperante a esforços direcionados à garantia de direitos, no seu direcionamento de reproduzir-se enquanto modo de produção.

Nesse momento, o Estado, exercendo uma tímida intervenção juntamente com o capitalismo, empreenderam algumas medidas para o amortecimento da crise. Mas o mundo entrou em uma onda longa de retração pela inoperância de soluções do desemprego devido a baixos índices de produção industrial, mesmo havendo pequenos surtos de retomada. Esse ciclo econômico é característico do capital, sendo um processo ineliminável. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Anderson (1995), o neoliberalismo nasce já em 1944, ganhando espaço com a crise do modelo econômico de 1973, entendido como um contra ponto político e teórico face ao Estado interventor, expresso no livro Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek. Para Hayek, a desigualdade era um ponto positivo, em que a igualdade promovida pelo Estado Social era nociva à

liberdade individual e à livre concorrência do mercado, além de afirmar que a crise estava enraizada nos sindicatos e no poder de barganha dos trabalhadores, os quais prejudicavam a acumulação capitalista e pressionavam o Estado quanto aos benefícios sociais.

Netto (2012, p. 84) afirma que o neoliberalismo se vale de “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia”.

Na concepção de Ianni (2004), a onda neoliberal se estabelece e altera as dinâmicas sociais de países que experimentaram o socialismo e os que já estavam no estágio avançado do capitalismo, sendo compreendido como

[...] a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, compreendendo a produção, distribuição, troca e consumo. Funda-se no reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como pré-requisito e fundamento da organização e funcionamento das mais diversas formas de socialidade; compreendendo não só as empresas, corporação e conglomerados, mas também as mais diferentes instituições sociais (IANNI, 2004, p. 313).

Nos Estados Unidos e Inglaterra, a partir dos anos 1980, os governos são conduzidos por neoliberais conservadores, no intuito de reestabelecer o lucro, e não de criar demanda efetiva, visando à estabilidade monetária através de cortes orçamentários nos gastos sociais e na restauração do exército industrial de reserva (ANDERSON, 1995).

Como nos mostra Anderson (1995), o governo Thatcher foi o mais empenhado em pôr em prática as medidas neoliberais, iniciando uma série de reformas que favoreceu a classe dominante, em detrimento aos direitos dos trabalhadores, como o aumento do desemprego, posição austera em relação às greves e cortes financeiros nos gastos sociais, além de operacionalizar a privatização. Os Estados Unidos, apesar de implementarem reformas, se pautaram mais na corrida armamentista, visando minar os governos comunistas da União Soviética durante a Guerra Fria.

Para Ianni (2004), há uma mudança na relação Estado *versus* sociedade, em que o Estado se redefine para atender a globalização do capitalismo com processos de privatização nos setores de serviços sociais e com os indivíduos se posicionando em relação aos ataques dos seus direitos.

Segundo Anderson (1995), até mesmo os países que se auto proclamavam de esquerda assumiam postura conservadora. Apenas Suécia e Áustria ainda resistiriam à onda neoliberal.

Na análise do autor, o neoliberalismo conseguiu êxitos em alguns pontos, ao menos nos anos 1980: conseguiu frear a inflação e, com isso, retomar os lucros. O autor aponta que a derrota do movimento sindical, a queda do número de greves e a contenção dos salários foram pontos fundamentais dessa transformação. Isso trouxe aumento da taxa de desemprego e aumento no grau de desigualdade, considerados primordiais para uma sociedade de mercado.

As políticas sociais, segundo Pereira (2011), se tornaram terreno de disputas de interesses conflitantes e de experiências de práticas, por vezes voluntárias. Para a autora:

Os cortes nos gastos sociais, o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem estar, o questionamento do caráter público da política, o desprezo pelos pobres, dentre outros atentados contra o legado de conquistas construídos pelos movimentos democráticos, entre os anos de 1945-1975, não podem ser tratados com neutralidade (PEREIRA, 2011, p. 16-17).

No entanto, apesar dessas conquistas, o neoliberalismo não conseguiu atingir seu principal objetivo: o de retomar os altos crescimentos obtidos antes da crise de 1970. Anderson (1995) explica que a retomada dos lucros não foi convertida em investimento, isso por que durante os anos 1980 o mercado estava mais voltado para a inversão especulativa do que produtiva, cujas transações se tornaram monetárias em detrimento do comércio de mercadorias reais.

As mudanças operadas pelo capital, nos estudos de Netto (2012b), são de três ordens: *desregulamentação*, *privatização* e *flexibilização*, acarretando profundas alterações no mercado de trabalho, com o fim da vigência do taylorismo fordismo. Mesmo os países que conheceram um amplo sistema de proteção social, como os países europeus, apresentam dados elevados de desemprego (BOSCHETTI, 2012; NETTO, 2012b). Segundo Boschetti (2012), a Europa está experimentando um novo fenômeno a partir da década de 1980: o desemprego de longa duração, ao lado do aumento das ocupações temporárias nos países. Apesar desse panorama, a reestruturação produtiva não rejeitou o

traço ideológico do fordismo, qual seja: o de converter a força de trabalho em força de produção e consumo, sendo a integração ao mercado de trabalho ainda aclamada como a “principal forma de integração social e de realização pessoal para a maioria dos cidadãos” (PEREIRA, 2015, p. 463), mesmo que esse trabalho se caracterize como precário e desprotegido, agravando o quadro de vulnerabilidades e riscos para grande parcela da população.

No que concerne à questão do trabalho, sempre é bom reafirmar que não será ele o responsável pela plenitude social, com quer sugerir Carvalho (2007) ao questionar os programas de transferência de renda e entender que o centro da pobreza “é a incapacidade do sistema atual para gerar trabalho e renda para a maioria da população” (p. 84). A pobreza decorre das relações sociais de exploração estabelecidas e reproduzidas no interior da sociedade capitalista, a qual são submetidos a grande massa da população mundial e que trazem aos limites da barbárie suas formas de sobrevivência.

### **3 CONCLUSÃO**

A discussão proposta nessa trabalho é compreender a essência das relações sociais, particularizadas na relação Estado, sociedade civil e mercado, particularizada no âmbito das políticas sociais

As políticas sociais não devem ser entendidas apenas como instrumento das elites capitalistas para dominação e controle dos trabalhadores, buscando sua domesticação. Ele deve ser entendida dentro de um contexto sócio histórico particular, mediatizado pelas lutas trabalhistas em torno da luta dos direitos pelo (e ao) trabalho. Apesar disso não se pode ignorar sua funcionalidade ao modo de produção capitalista, ao atuar na produção e reprodução da classe trabalhadora e na acumulação ampliada do capital.

Mesmo durante o Segundo Pós Guerra, período em que as políticas sócias atingiram sua plenitude de quase universalização na Europa Ocidental, o Estado não teve nenhuma inclinação anticapitalista ou de socializar riquezas. Isso explica seus limites a partir da década de 1970. Esses limites não devem ser entendidos apenas como a ruptura de um pacto social, mas sim o encerramento de um período de forte consolidação e acumulação econômica que

os países de capitalismo central conheceram durante quase 30 anos. O que resultou desse fato, foi o retrocesso de direitos conquistados, a privatização de bens públicos e a imposição das leis mercantis como orientadoras da vida social.

O que se concluiu claramente é que o capitalismo é incompatível com a ampliação dos direitos sociais. A exploração, acumulação e a subalternidade dos trabalhadores são inerentes à essa sociabilidade, que subjuga os trabalhadores ao limite de sua sobrevivência, na busca incessante de lucros. A sociedade de mercado é naturalmente retrógrada, marcada pela produção e apropriação de riquezas sociais por poucos num polo e a concentração de pobreza e desigualdade no outro, que condena grande parcela da população a penúria e exclusão.

Seguindo essa linha de pensamento, as lutas sociais devem ir além da ampliação de políticas sociais. Isso porque os direitos e o trabalho estão encerradas em uma sociedade desigual e antagônica. As lutas devem ser orientadas para a superação dessa sociabilidade, em que inexista diferenciação de classes, através da qual os homens possam conhecer o horizonte da emancipação humana.

## **REFERÊNCIAS:**

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Gentili, Anderson, Salana (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 6º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e história**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.112, p. 754-803, out./dez. 2012.

CARVALHO, A. M. de. Políticas sociais: afinal do que se trata? **Agenda Social**. v.1, n.3, set-dez/2007, p. 73-86, ISSN 1981-9862.

IANNI, Octavio. Neoliberalismo. In:\_\_\_\_\_. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 311-327.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social identidade e alienação**. 16° ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3° ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8° ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 5° ed. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, n° 111, p. 413-429, jul./set. 2012b.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política** – uma introdução crítica. 8° ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Sobre a controvertida identificação da política social com o Welfare State. In:\_\_\_\_\_. **Política Social temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 23-58.

PEREIRA, Potyara A. P. Degradação do trabalho e políticas sociais “ativas” na ordem neoliberal: aproximações ao caso brasileiro. **SER Social**. Brasília, v. 17, n. 37, p. 455-480, jul./dez.2015.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do Welfare State ao Workfare** ou da Política Social Keynesiana / Fordista à Política Social Schumpeteriana / Pós – Fordista. 2011. 207 fls. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SIMÕES, Carlos. **Curso do Direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2014.

Enviado em: 09 nov. 2016  
Aceito em: 07 jul. 2017

Editor responsável: Alysson Ramos Artuso