

A CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

THE CONSTITUTION OF SOCIAL POLICIES IN BRAZIL

LA CONSTITUCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN BRASIL

Egeslaine de NEZ¹

Resumo: Tanto no Brasil quanto em nível mundial, vem acontecendo um amplo processo de redefinições globais das esferas política e social ao longo das últimas décadas. Este projeto envolve a criação de um espaço em que se torne impossível pensar o econômico, o político e o social fora das categorias que justificam o arranjo capitalista. A política praticada faz com que noções de igualdade e justiça social recuem no espaço e na discussão pública. O ensaio teórico em questão discute os conceitos basilares para se compreender a constituição das políticas sociais brasileiras. Assim, reflete sobre a realidade das políticas sociais, considerando seu vínculo direto, sobretudo, neste estudo, com a pobreza. As reflexões teóricas sinalizam que as políticas sociais são consideradas estratégias promovidas pelo poder político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social. Em termos, globais, integram as políticas ligadas à saúde, educação, habitação e previdência social. Finalmente, é possível destacar que cabe ao governo prover um conjunto de ações que cubram, reduzam ou previnam a pobreza e o aprofundamento da vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Políticas Sociais, Direitos, Análise de conjuntura.

INTRODUÇÃO

Conjuntos de pessoas estão sendo submetidos a uma situação de pobreza e de desigualdade tão intensas, que correm o risco da desagregação social. Estão sendo desgarradas da estrutura moral, econômica e social. Estão sendo excluídas. Esse novo fenômeno é denominado, geralmente, de exclusão social. São conjuntos de pessoas cada vez mais desconsideradas e, na prática, em situação de abandono. São vistas como impotentes e inúteis para a geração de bens econômicos [...] É um processo de rejeição do outro. Negam-se os direitos fundamentais para os outros (AGUIAR; ARAUJO, 2002, p. 25).

Parafrazeando os organizadores deste dossiê, apesar dos avanços e conquistas obtidos com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, as políticas sociais no Brasil sofreram mudanças substanciais. É fundamental lembrar que os direitos sociais foram tolhidos ao longo dos anos por meio de políticas e práticas excludentes.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Email: e.denez@yahoo.com.br  <https://orcid.org/0000-0002-0316-0080>.
<http://doi.org/10.36311/1519-0110.2020.v21n1.p9-26>

A aplicação contínua de políticas neoliberais ameaça os direitos sociais, coletivos e da cidadania. Assim, este dossiê propõe reflexões acerca das políticas sociais e seus avanços e retrocessos em diferentes áreas do conhecimento. Neste contexto, este ensaio teórico discute os conceitos-chaves basilares para se compreender a constituição das políticas sociais brasileiras. Deste modo, interessa refletir sobre a realidade das políticas sociais, considerando seu vínculo direto, sobretudo, neste artigo, com a pobreza e a renda mínima.

A justificativa e relevância científico-política deste estudo se posicionam na relação da desigualdade social como uma de suas principais características econômicas. Fenômeno estrutural da sociedade brasileira que cerceia as oportunidades de mobilização social da população. Apesar de possuir imensas riquezas, o país apresenta expressivas desigualdades, sendo conhecido, mundialmente, como recordista em má distribuição de renda.

Conforme dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), constata-se que grande parte da população brasileira tem o atendimento de suas necessidades sociais restringidas. Isto acontece em decorrência de inúmeros fatores, entre eles, o Estado favorecer os interesses do capital, que reforça a lógica privatista e mercadológica das políticas sociais. Nega-se o caráter público, universal e gratuito, tratando os cidadãos não como sujeitos de direitos, como dispõe a CF no bojo do artigo 6º.

Portanto, parece necessário retomar a defesa das políticas sociais enquanto direito. Para isso, o artigo em questão está organizado em três eixos. No primeiro, enfatiza-se a globalização, tema que vem sendo discutido intensamente nas últimas décadas; no segundo, uma análise de conjuntura com a pauta sobre o neoliberalismo; e, no último eixo, a ênfase são as políticas e os direitos sociais.

1. GLOBALIZAÇÃO

A discussão sobre esse tema não é recente, é, ao contrário, uma tendência que remonta ao início do sistema capitalista de produção. O modo de produção capitalista que Marx estudou, apesar de ter adquirido outros modelos, continua tendo a mesma essência. As relações e formas, que este sistema capitalista adquiriu foram alteradas em decorrência da necessidade de acumulação do capital. As situações históricas vão se tornando complexas e os modos de produção mudam para acompanhá-las.

A trajetória do capitalismo confunde-se com a do liberalismo, o qual é a sua expressão econômica. Embora seja repetitivo, é válido reiterar suas principais características, sendo dois fatores básicos: o trabalho e o capital. Brum (2000, p. 30) destaca que o capitalismo é: “[...] o sistema econômico baseado na supremacia do capital sobre o trabalho. Quer dizer, defere a última instância das decisões que controlam o processo produtivo aos proprietários

do capital” Este sistema inaugurou e implantou a total liberdade da iniciativa privada no processo produtivo, cabendo ao Estado apenas a tarefa de manter a ordem interna e a segurança externa para garantir a livre ação dos capitalistas.

Incluem-se, também, entre suas principais características, a propriedade privada dos meios de produção, a transformação da força de trabalho em mercadoria, a produção generalizada de mercadorias e a concorrência. Seu principal objetivo é o lucro, através do qual se dá a acumulação. Singer (1990, p. 11) considera que é uma: “[...] corrida generalizada atrás do dinheiro, é a competição cega das empresas no mercado, é a invenção de novos produtos, é a caça, pelos consumidores, do que ‘vai ser moda’, é a incessante mudança de processos e o sucateamento precoce de homens e máquinas”.

Assim, é o trabalho alienado, subordinado às ordens do capital que, para Marx (2003, p. 80) é a quantidade de trabalho armazenado e acumulado; e o lucro é o acúmulo deste capital, que: “[...] aumenta a divisão do trabalho e a divisão do trabalho aumenta o número de trabalhadores; mutuamente, o número crescente de trabalhadores aumenta a divisão do trabalho e a divisão crescente do trabalho intensifica a acumulação do capital”.

O agravamento das tensões sociais e o surgimento de um sistema sócio-econômico-político alternativo (socialismo) forçaram o capitalismo a aperfeiçoar-se, obrigando-o a fazer concessões sociais, para evitar que o povo não se sentisse atraído para o sistema oposto e, também, para responder à crise do capital baseada no esgotamento do sistema.

O capitalismo apresenta, então, uma trajetória ondulada, com ciclos de expansão seguidos de períodos de crise. Ou pode ser caracterizado numa trajetória espiral, uma vez que a crise, após um ciclo de expansão, se dá num patamar mais elevado. A economia é regida por um período de equilíbrio, seguida pelo desequilíbrio; e ciclos de ondas longas e curtas que determinam o comportamento da economia. Para Lombardi (2001) essas crises decorrem da dificuldade no processo de acumulação do capital. Em função dos desmandos do capital e do desequilíbrio da economia, inúmeras questões sociais se manifestam. O desemprego é a dimensão mais expressiva da complexificação da crise do capital.

Para a superação disso, a receita clássica capitalista é restabelecer a lucratividade a fim de possibilitar a acumulação. Isto se dá pela via da intensificação da exploração do trabalho, facilitada pelo desemprego gerado durante o período crítico, o que induz os trabalhadores a aceitarem salários baixos. Brum (2000, p. 70-71) ainda destaca que:

A estrutura da economia mundial apresenta nas últimas décadas do século XX e com tendência de fortalecimento neste início do terceiro milênio – dois processos aparentemente contraditórios: de um lado, a globalização da economia, com a crescente internacionalização da produção e a transnacionalização de capitais e investimento; e, de outro lado, a regionalização, com a estruturação de blocos econômicos regionais, quer sob a forma de simples áreas de livre comércio, quer sob formas mais elaboradas, como os mercados comuns.

Esses dois movimentos conflitantes representam a crise atual. Globalização e regionalização respondem a uma exigência do sistema capitalista e implicam na reorganização do poder mundial. Embora contrários, os fenômenos se complementam nesta fase de transição, pois ambos confluem para a integração entre economias e blocos através de progressiva retirada de entraves ao livre comércio, na perspectiva de uma economia mundial integrada. Isto se constitui em áreas geoeconômicas criadas como saída à crise de consumo instalada nos dias atuais (NEZ, 2014).

Sendo desta forma, a globalização é um processo de produção e circulação de mercadorias, que se acelera a partir do século XX, devido ao avanço tecnológico. Com isso, adquire um caráter político, cultural e valorativo, na medida em que coloca a sociedade capitalista como sendo a única possível de existir. Ianni (1997, p. 218) expõe que: “São realidades sociais, econômicas, políticas e culturais que emergem e dinamizam-se com a globalização do mundo, ou a formação da sociedade global”. Este processo complexo e competitivo é desencadeado pela forma de produção e circulação de mercadorias, de modo extremamente rápido, ultrapassando as fronteiras, exigindo tecnologia avançada e mão-de-obra barata.

Não é, então, um fenômeno novo: é inerente ao sistema capitalista, que reordena o padrão de acumulação capitalista que, por sua vez, cria um sistema de produção e circulação de mercadorias a nível mundial. A partir daí, não se produz mais para consumir nacionalmente e, sim, internacionalmente (LOMBARDI, 2001).

Uma das grandes metas, senão a principal, desta internacionalização de mercadorias é a busca incessante dos lucros e a fragilização da economia. A ideia de soberania desaparece, tornando-se incapaz de assegurar os limites toleráveis de desigualdade. O Estado passa a ser minimizado, jogam-se as responsabilidades frente às desigualdades sociais para a sociedade civil (desresponsabilização).

O Estado é energia vital, que sustenta o capitalismo, oriunda da própria dinâmica da relação social que lhe dá vida. Ao expressar a organização da sociedade, com as suas práticas sociais, não só capta e expõe, ao longo do tempo, as transformações operadas na base do trabalho, como processa a viabilização das relações econômicas, comandando a harmonização entre interesses conflitantes de classes (NAGEL, 2001). Nesta concepção, o Estado mínimo aparece como estratégia política. E o mercado delimita seu espaço, restringindo-lhe sua atuação a promover condições para seu livre desenvolvimento, promovendo os serviços que não são lucrativos, mas que são necessários.

O processo de globalização atinge, desta forma, um novo estágio, mais abrangente, veloz e complexo. Um processo de exacerbação capitalista, num ritmo acelerado e o seu cenário é o mundo; segundo Brum (2000) decorre da aceleração da livre circulação de capitais financeiros, dos investimentos, das mercadorias e das tecnologias. Com esta aceleração, implementa-se no mundo todo um projeto de desenvolvimento capitalista globalizado, porém definido em termos amplos.

Há que se destacar ainda que um dos aspectos mais relevantes da globalização é a internacionalização do processo produtivo. A globalização econômica é uma realidade e tende a aprofundar-se. Cada vez mais, produtos, capital e tecnologia perdem a identidade nacional pela intensificação das fusões, incorporações, associações e compras de empresas de grupos econômicos em escala mundial e pela terceirização da produção. Nez (2014) defende que as questões econômicas, financeiras, políticas, sociais, científicas, tecnológicas, culturais e ambientais ultrapassam as fronteiras e passam a ser vistas cada vez mais numa dimensão global e internacionalizada.

Os reflexos negativos que se verificam a partir da globalização econômica decorrem de uma superestrutura montada pela sociedade, resultante das características próprias do sistema. E, numa etapa de domínio mundial, com crescente liberdade, o resultado mais perverso é, de um lado, a concentração da riqueza e o fortalecimento de uma grande elite beneficiária de um novo padrão de desenvolvimento; e, de outro, o agravamento dos custos sociais, com o aumento do desemprego, da pobreza e da miséria.

Atualmente, duas idéias sobre pobreza que estão identificadas na figura 1 são as mais veiculadas:

Figura 1 – Concepções de pobreza



Fonte: Adaptado de Aguiar e Araujo (2002).

A primeira das ideias considera o fenômeno inerente à economia, pois o mercado possui alto grau de eficiência e de seletividade na distribuição das riquezas. E, na outra, a pobreza é o fruto de conjunturas econômicas recessivas, causadas pela interferência do Estado no mercado, atribuindo a culpa ao Estado e não ao capitalismo e à sua exacerbada desenfreia (AGUIAR; ARAUJO, 2002).

Assim, houve mudanças significativas no tratamento dos pobres na segunda metade do século XX, por meio da assistência social providenciada pelo governo, transformada em um meio eficaz na geração de relações paternalistas entre desprovidos e Estado. Para Ianni (1996), a globalização traz essa carência de habitação, saúde e

educação, precariedade de recursos sociais, econômicos e culturais e desemprego. Deste modo, ocasionando diversos problemas sociais, aumentando o número de excluídos e fazendo com que alguns aguardem e aceitem os programas de assistência como um recurso de sobrevivência.

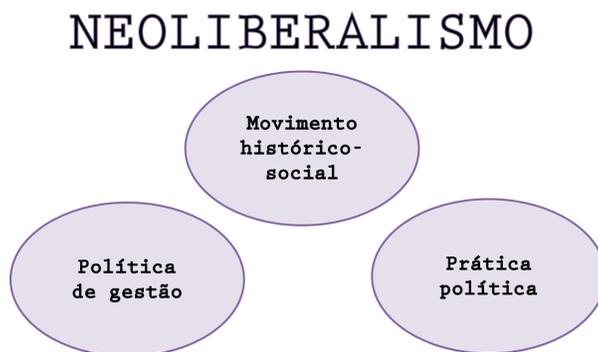
Esses são problemas que ocorrem em âmbito mundial, sendo validados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que, no Brasil, é de 0,761. Atualmente, o país ocupa o 79º lugar no ranking mundial situando-se entre os países de médio desenvolvimento humano. Entre os países do *ranking* situados em posições intermediárias, encontra-se a maioria dos países da América Latina (POCHMANN *et. al.*, 2004).

Para Aguiar e Araújo (2002, p. 45): “Certamente, o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres [...] O Brasil situa-se, segundo o Índice de Gini, entre os piores do mundo”. O PNUD calculou que cerca de 1,3 bilhões de pessoas vivem na pobreza, quase um quarto da população dos 104 países. O índice apresentou uma leve melhora ao divulgado em 2017, com a questão social agravada e o Estado atribuindo responsabilidade à sociedade civil, implementando políticas insuficientes para o enfrentamento da miséria e da desigualdade. Fica difícil encontrar uma saída à pobreza.

2. NEOLIBERALISMO

Uma análise de conjuntura deve ter em pauta, além da globalização, o tema do neoliberalismo. A globalização é um processo histórico que reforça a mundialização (os termos podem ser entendidos como sinônimos ou como distintos), em que se multiplicam relações de nações com nações, Estados com Estados, de natureza econômica, política e cultural. O neoliberalismo pode ser caracterizado sob três aspectos conforme figura 2:

Figura 2 – Aspectos analíticos do neoliberalismo



Fonte: Adaptado de Rodrigues (1997).

No que diz respeito ao movimento histórico-social, vem à luz a partir de uma profunda crise no processo de acumulação capitalista; nesta direção, as políticas de gestão articulam proposições econômicas e sociais; e, conseqüentemente, a prática política que foi adotada, a partir dos anos 80, por organismos internacionais, sob a hegemonia dos países capitalistas, destinou-se a estabelecer programas de ajuste estrutural nas economias do Terceiro Mundo, utilizando-se das dívidas como instrumentos de intervenção (RODRIGUES, 1997).

A crise de acumulação, de caráter semelhante à dos anos 1930, só voltaria a ocorrer na década de 1970, pelas insuficiências do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) que geraram superinflação, *déficit* público, dívidas, excesso de burocracia, corrupção e desemprego. Para Rodrigues (1997) havia uma consonância de que o cenário internacional, naquela época, foi marcado por uma crise econômica que gerou o esgotamento dos padrões de acumulação que vinham sendo mantidos desde os anos 1940.

Os países hegemônicos, na segunda metade dos anos de 1980, articularam uma resposta à crise por meio de um conjunto de propostas do Banco Mundial, que enfatizava a desregulamentação e privatização dos mercados e do Estado. Simionatto e Nogueira (2001) comentam que tais propostas, intituladas de Consenso de Washington, delegavam ao mercado a definição de princípios para a solução dos problemas econômicos e sociais. A adesão ao consenso representou uma profunda revisão das funções e papéis do aparelho estatal, cujas medidas foram sistematizadas em três blocos descritos no quadro 1.

Quadro 1- Plano de medidas

BLOCOS	DESCRIÇÃO
Cunho administrativo	Orçamentos equilibrados, redução dos gastos públicos e reforma tributária;
Cunho econômico	Ampliação de capitais excedentes no mercado mundial, taxas de juros favoráveis à captação de capitais, da fixação cambial e alta em relação ao dólar e abertura comercial;
Cunho ideológico	Imposição da ótica da iniciativa privada em todas as políticas sociais e reformas institucionais, reafirmando os direitos da propriedade individual.

Fonte: Adaptado de Simionatto e Nogueira (2001).

Estas medidas significaram não apenas uma reforma na esfera econômica, mas um conjunto de políticas que permearam os pactos estabelecidos durante o *Welfare State*, impondo uma nova racionalidade ao capitalismo, exigindo, conseqüentemente, a revisão do papel e das funções do Estado e da sociedade (NEZ, 2005). É nesse momento, em resposta à crise de um modelo baseado na regulamentação estatal, que

surge o neoliberalismo, como contraponto político e ideológico, caracterizando o retorno a um discurso econômico semelhante ao que pronunciavam os apologistas do *laissez-faire*.

A figura 3 identifica o que a política neoliberal prevê, neste contexto:

Figura 3 – Princípios da política neoliberal

A) DESREGULAMENTAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO DAS REGRAS DO COMÉRCIO;

B) ABERTURA DA ECONOMIA ÀS MULTINACIONAIS E AO CAPITAL ESTRANGEIRO;

C) LIVRE CIRCULAÇÃO DE BENS, TRABALHO E CAPITAL;

D) REDUÇÃO DE SALÁRIOS COMO MECANISMO PARA BAIXAR A INFLAÇÃO E MELHORAR A COMPETITIVIDADE NO EXTERIOR;

E) REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO, VISANDO ÀS PRIVATIZAÇÕES, À REDUÇÃO DE IMPOSTOS E AO DESMANCHE DAS POLÍTICAS SOCIAIS;

F) ESTADO REDUZIDO AO PAPEL DE POLICIAR E VIGIAR

Fonte: Adaptado de Laurell (1997).

Os objetivos da reestruturação econômica, para a retomada do crescimento e combate à pobreza, materializam-se em programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação do papel do Estado e de alteração das políticas sociais, especialmente nos chamados sistemas de proteção social. Soares (2001, p. 13) entende por políticas sociais: “[...] o conjunto de políticas públicas às quais todos os cidadãos têm direito, e não apenas os programas residuais e tópicos de enfrentamento da pobreza”.

A clara subordinação da política social à questão econômica, longe de indicar caminhos para a superação da pobreza, consolida formas de exclusão, comprometendo

os mecanismos de proteção voltados para o seu enfrentamento (NEZ, 2005). A pobreza e seus complicadores são empurrados para fora do Estado, sendo a sociedade civil responsabilizada por soluções e enfrentamento das formas de exclusão, mediante programas assistenciais, gerados a partir do capitalismo sem freios.

É importante considerar a concepção de Estado, neste sentido, também como o conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, judiciários e executivos) que possibilitam a ação do governo, também compreendido:

[...] como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 35).

Deste modo, o Estado não pode ser reduzido à burocracia dos organismos estatais que concebem e implementam as políticas públicas. Este contexto de internacionalização do capital - privatização desenfreada, desmonte do Estado de bem-estar, Estado mínimo, leis do livre mercado, reorganização das formas de produção, desemprego estrutural - configura o que Gentili (1995, p. 231) chama de “desordem neoliberal”. Isso força uma reestruturação “[...] em um sentido global e conseqüente imposição de uma nova estrutura hegemônica político-ideológica, compatível com o ciclo que se inicia”.

Silva e Gentili (1996) avaliam ser um complexo processo da construção hegemônica e uma estratégia de poder que se implementa em dois sentidos: por um lado, através de um conjunto de reformas concretas no plano econômico, político, jurídico e educacional; e, por outro, por meio de uma série de estratégias orientadas a impor diagnósticos acerca de novos significados sociais, a partir dos quais se legitimam as reformas, como sendo as únicas que podem ser aplicadas no atual contexto histórico.

Para sintetizar, o que se percebe, tanto no Brasil quanto em nível mundial, é um amplo processo de redefinições globais das esferas política e social, no qual são utilizados mecanismos para recriar situações favoráveis para o neoliberalismo, política e socialmente. Não se percebe somente uma reestruturação, mas uma reelaboração das próprias formas de representação e significação social. Este projeto envolve a criação de um espaço em que se torne impossível pensar o econômico, o político e o social fora das categorias que justificam o arranjo capitalista.

Essa política faz com que noções de igualdade e justiça social recuem no espaço e na discussão pública e cedam lugar às noções de produtividade, eficiência, qualidade, justificando, assim, a existência de programas assistencialistas, que como Nez (2005) identifica não promovem o enfrentamento, mas apenas a manutenção da pobreza e da miséria.

3. POLÍTICAS E DIREITOS SOCIAIS

As últimas décadas do século XX foram marcadas pela articulação entre as estratégias de acumulação capitalista e a expansão da pobreza e da exclusão social. A crise dos anos 1970 demoliu as bases sociais e impôs o desafio da reconstrução em distintas partes do mundo. Essa reorganização provocou complexas relações entre os países e ampliação do espaço econômico por meio de trocas comerciais.

Nascimento, Silva e Algebaile (2002, p. 87) sinalizam que as políticas sociais surgem dos questionamentos à forma de organização do tipo *laissez-faire*. “Quando se fala em política social faz-se referência às modernas funções assumidas pelo Estado capitalista, correspondentes a um padrão de organização política e social que foi se distanciando dos princípios liberais clássicos”.

Todo esse processo globalizante repercute na definição de políticas públicas que, para Nez (2014), constituem um dos campos multidisciplinares que mais têm desencadeado o interesse de intelectuais e políticos. No entanto, não se pode ignorar que a toda política está subjacente uma intencionalidade teórica e que o pano de fundo no qual se constitui está entremeadado pelos interesses econômicos.

Assim, nas políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes naturezas são determinantes. Höfling (2001) compreende as políticas públicas como o Estado em ação, isto quer dizer, o Estado implantando um projeto de governo, através de programas e de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Uma das características-chave dessas políticas é a universalidade das ações que devem materializar um direito para todo o público a que se destinam. Nez (2005) considera que uma política pública deve atingir, de fato, a maioria de uma classe social, reduzindo ao máximo critérios que funcionem como filtros, para que o direito de todos seja assegurado.

Remete-se aqui, a Constituição Federal (CF) brasileira que no título II, capítulo I, intitulado de direitos e deveres individuais e coletivos, o artigo 5º aponta: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do *direito* à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988, p. 12, grifos nossos).

Neste sentido, dentre as políticas públicas implementadas pelo governo, as sociais representam diferentes modelos, que se classificam de acordo com a abrangência do seu atendimento: saúde, moradia, educação, entre outras. Os direitos sociais, para Nez e Souza (2018) significam a consagração jurídica das reivindicações dos trabalhadores. Não significam a compensação de todas as exigências sociais, e sim daquilo que é possível se fazer no momento.

Nascimento, Silva e Algebaile (2002) apresentam uma breve análise da evolução das políticas sociais no Estado brasileiro que identifica uma interrupção no

seu estabelecimento e consolidação, a partir dos ajustes estruturais que tiveram início na década de 1990. As reformas políticas e econômicas de caráter neoliberal foram implementadas com mais vigor neste período, quando tiveram um impacto significativo no desenvolvimento das políticas sociais.

Arelaro (2000) expõe que esta década foi marcada por discursos e propostas polarizados sobre o papel do Estado na organização econômica e a função do poder público nas áreas sociais. Nascimento, Silva e Algebaile (2002) acrescentam que essas reformas diminuíram os recursos para o financiamento de serviços públicos fundamentais para a sociedade. Soares (2001, p.14) identifica que houve um verdadeiro “desmonte do aparato estatal” e um “desajuste social” causado pelo neoliberalismo. Deste modo,

A redefinição do modelo de políticas sociais, no Brasil, vem significando a passagem do modelo europeu, pautado nas lutas por direitos universais a partir do princípio da igualdade, para o modelo americano, que propõe a focalização dos direitos sociais, o princípio da equidade e a fragmentação das lutas [...] O combate à pobreza, bandeira do governo federal, focaliza as políticas sociais em detrimento do caráter universalista que anteriormente lhe servia de modelo. As políticas sociais implementadas visam a garantia de serviços públicos restritos, mínimos e reduzidos à população de baixa renda (NASCIMENTO; SILVA; ALGEBAILLE, 2002, p. 97).

As políticas sociais referem-se a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, que deveriam ser voltadas, em princípio, para a redistribuição de benefícios, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pela exclusão econômica. Nesta direção, as políticas sociais possuem papel fundamental na resolução dos problemas agravados pelos ajustes, que afligem parcela considerável da população mundial.

Há, pois, uma relação direta entre globalização e ampliação da desigualdade/exclusão social. Busca-se uma política de enfrentamento desta situação que esteja aliada ao desenvolvimento integrado das políticas sociais. Para Nez (2005) o problema reside no fato de que as possibilidades de mudanças de perfil dessas políticas, no sentido da sua universalização, são incompatíveis com as políticas de ajuste neoliberal.

É imprescindível esclarecer que, para os neoliberais, as políticas sociais, entendidas como ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pela acumulação capitalista, são consideradas como um dos maiores entraves ao desenvolvimento. Portanto, em um Estado de inspiração neoliberal, as ações e estratégias sociais incidem em políticas compensatórias (HÖFLING, 2001).

Nos modelos sociais podem-se encontrar diferenças radicais quanto às características e alcance dessa política. Para se entender a concepção de política social desenvolvida pelo neoliberalismo, é imprescindível lembrar Hayek (1987, p. 54):

“A política social enfraquece as atitudes que promovem de fato a liberdade, contraria os efeitos benéficos da livre sociedade e da livre economia, além de se originar de um equívoco quanto à verdadeira justiça”. Offe (1984) também concorda com essa abordagem quando explicita que o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas, sim, os interesses comuns dos membros da sociedade capitalista.

O processo de definição de políticas sociais para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Neves (1999, p. 12, grifos nossos) enfatiza que as políticas sociais: “[...] têm sua gênese e dinâmica determinadas pelas mudanças qualitativas ocorridas na organização da produção e nas *relações de poder* que impulsionaram a definição das estratégias econômicas e político-sociais do Estado nas sociedades capitalistas.

Segundo Buarque (2001), para o governo, as políticas sociais fazem parte de uma lógica na luta contra a pobreza, com base em princípios dos incentivos sociais. Um deles caracteriza que a pobreza não é o contrário da riqueza, não decorre da baixa renda, mas da falta de acesso aos bens e serviços essenciais, como: alimentação, educação, saúde, transporte e moradia com água potável, esgoto e coleta de lixo. Decorre da baixa renda, mas também da falta de oportunidade, de trabalho digno para a sobrevivência, das relações desiguais geradas no capitalismo. Esta situação é imposta pela classe dominante, signatária dos meios de produção.

Atualmente, há um reconhecimento internacional de que pobreza e exclusão social são os resultados das ações de instituições e de políticas que limitam e/ou inviabilizam a interação social, o acesso de determinados grupos sociais ou pessoas a recursos, restringindo seus direitos de cidadania, inclusive dos financiamentos. Em um país em que as desigualdades sociais crescem a cada dia e a concentração da renda aumenta concomitantemente promovendo exclusão social, é fundamental estabelecer políticas públicas que tenham como pressuposto a inclusão da população que se encontra excluída dos benefícios sociais. Assim, deve-se destacar que:

Pobreza não é situação dada [...] mas tipicamente manipulação política, tendo como resultado mais comprometedor a experiência do pobre de que a solução viria do próprio algoz. A condição de beneficiário passivo e ignorante é a figura mais típica. [...] Trata-se simplesmente da tendência histórico-estrutural de exclusão social, típica de qualquer sociedade e sumamente agravada no quadro histórico do capitalismo (DEMO, 2000, p. 35-36, grifos nossos).

Deste modo, a questão central nas políticas de combate à pobreza e à exclusão é social é uma possibilidade de transformação de tal forma que a participação dos mais pobres esteja garantida em patamares mínimos de direito, que são definidos concretamente em cada sociedade. Para Nez e Souza (2018), os direitos sociais têm

como finalidade permitir que as pessoas disponham dos serviços básicos que garantam um mínimo de condições para a sobrevivência. E isso, dever ser organicamente implementado pelo Estado que precisa proporcionar vida digna ao cidadão por meio desses direitos. Contudo, numa sociedade excludente como a latino-americana nem sempre se consegue garantir os direitos nos âmbitos civis, políticos e sociais.

É necessário destacar que a inclusão não deve ser apenas econômica, apesar de se viver em uma sociedade onde a economia é central. Segundo Sposati (2001) a inclusão deve abarcar as questões política, cultural, social, ambiental, econômica, religiosa, de gênero, de escolhas, isto é, tem múltiplas facetas.

Pochmann *et. al.* (2004) e Suplicy (2002) debruçaram-se, ao longo dos anos, na investigação de formas de combater o desequilíbrio da distribuição das riquezas e a existência de pobres no mundo. Observaram em vários estudos que as diversas maneiras de contribuir para diminuir a pobreza e as desigualdades sociais estavam situadas nos programas de renda mínima que são propostas, em geral, de transferência de renda para os pobres.

Num primeiro ângulo, Buarque (2001) observa que, em sua maioria, os programas de renda mínima são constituídos como direito subjetivo, condicional e subsidiário, embora haja diferenciações importantes nos detalhes de cada um. Isto amplia o horizonte de análise da renda mínima, podendo tanto ser uma proposta liberal quanto revolucionária, dependendo de como será organizada, implementada e, principalmente, articulada com a proposta ou plano de governo.

Um segundo ângulo analítico, é o entendimento de que a renda mínima não pode ser reduzida a um benefício individual, como quer o governo, mas, sim, a um direito de todos. Para Buarque (2001), a renda mínima é mais que um direito social ao se propor como direito humano, se torna um aperfeiçoamento do sistema de proteção, uma política de complementação das políticas sociais, um instrumento de redistribuição. Nesse caso, faz parte dos direitos sociais entendidos como mínimos para a inclusão social.

O que se busca para um país como o Brasil, com uma enorme desigualdade, é uma sociedade onde a inclusão e os incluídos sejam uma grande parcela, para caracterizar-se de fato e de direito como atendidos por política social. A exclusão/inclusão social como processo histórico é um contínuo incluir/excluir. Para Sposati (2001), trata-se de um processo relacional, portanto, mutável e dialético.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O preço da 'riqueza' não é apenas a exclusão social, mas igualmente a exclusão do projeto humano. Esta lógica capitalista não foi, como quer o neoliberalismo, capaz de reavivar chances para todos através da globalização competitiva, mas reproduziu outro mapa das desigualdades, agora mais complexas e intensas. (NEZ, 2005, p. 133).

Partindo do aporte teórico desta discussão, desvela-se que a globalização é um fato e pode ser vista como uma configuração histórico-social no âmbito da qual se movem os indivíduos e as coletividades, nações e nacionalidades, compreendendo grupos e classes sociais. Juntamente com as peculiaridades de cada coletividade, nacionalidade e identidades, manifestam-se as configurações e os movimentos globalizantes.

O que se postula, neste momento, é que esse processo é irreversível, mas nem sempre é pacífico. O conflito central situa-se na sua operacionalização. Na verdade, podem estar presentes e entrar em confronto duas visões de globalização: uma econômica, dominante, sob o suporte do capital; e, outra, emergente, centrada nos indivíduos sociais, que vem combater a pobreza e a desigualdade social.

Assim, a composição do cenário nacional se espelha numa realidade complexa e um desafio econômico, social e político, que supõe atender às enormes demandas neoliberais. Em busca de equacionar esses problemas, as políticas públicas, e em especial, as sociais, constituem, hoje, um dos campos multidisciplinares que mais têm desencadeado o interesse de intelectuais e políticos, e, tem enfatizado constantemente o âmbito do direito.

Retomando o que dispõe a CF artigo 6º, os direitos sociais do brasileiro, são a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. É relevante enfatizar que no liberalismo, o Estado oferece o básico necessário no que tange a previdência e assistência social, educação e saúde, apenas para o alívio da pobreza, funcionando de modo paliativo proporcionando o enfrentamento da situação.

Finalmente, as reflexões teóricas sinalizam que as políticas sociais são consideradas estratégias promovidas pelo poder político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social.

Desta forma, como política de Estado e não como uma política de governo, as políticas de inclusão buscam um espaço para a defesa e a atenção dos interesses e necessidades dos segmentos empobrecidos da sociedade, configurando-se, também, como estratégia fundamental do combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política. Cabe ao governo, através das políticas de inclusão, prover um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades

sociais, bem como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas sociais historicamente constituídos ao longo dos anos.

NEZ, E. The constitution of social policies in Brazil. *ORG & DEMO* (Marília), v. 21, n. 1, p. 9-26, Jan./Jun., 2020.

Abstract: Both in Brazil and worldwide, there has been a broad process of global redefinitions of the political and social spheres over the past few decades. This project involves the creation of a space in which it is impossible to think about the economic, the political and the social outside the categories that justify the capitalist arrangement. The practiced policy causes notions of equality and social justice to recede in space and in public discussion. The theoretical essay in question discusses the basic concepts for understanding the constitution of Brazilian social policies. Thus, it reflects on the reality of social policies, considering its direct link, above all, in this study, with poverty. Theoretical reflections signal that social policies are considered strategies promoted by political power with the aim of developing a given social model. These strategies are made up of plans, projects and specific guidelines in each area of social action. In global terms, they integrate policies related to health, education, housing and social security. Finally, it is possible to highlight that it is up to the government to provide a set of actions that cover, reduce or prevent poverty and deepen social vulnerability.

Keywords: Social Policies, Rights, Situation Analysis.

Resumen: Tanto en Brasil como en todo el mundo, ha habido un amplio proceso de redefiniciones globales de las esferas políticas y sociales en las últimas décadas. Este proyecto implica la creación de un espacio en el que es imposible pensar en lo económico, lo político y lo social fuera de las categorías que justifican la disposición capitalista. La política practicada hace que las nociones de igualdad y justicia social retrocedan en el espacio y en la discusión pública. El ensayo teórico en cuestión analiza los conceptos básicos para comprender la constitución de las políticas sociales brasileñas. Así, reflexiona sobre la realidad de las políticas sociales, considerando su vínculo directo, sobre todo, en este estudio, con la pobreza. Las reflexiones teóricas indican que las políticas sociales se consideran estrategias promovidas por el poder político con el objetivo de desarrollar un modelo social dado. Estas estrategias están formadas por planes, proyectos y pautas específicas en cada área de acción social. En términos globales, integran políticas relacionadas con la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social. Finalmente, es posible resaltar que corresponde al gobierno proporcionar un conjunto de acciones que cubran, reduzcan o prevengan la pobreza y profundicen la vulnerabilidad social.

Palabras clave: Políticas sociales, derechos, análisis de situación.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. **Bolsa escola:** educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, 2002.

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (orgs.) **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1997.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro.** 21. ed. Ijuí: Unijuí, 2000.

- BUARQUE, C. **A revolução nas prioridades:** da modernidade técnica à modernidade ética. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- DEMO, P. **Política social do conhecimento:** sobre futuros do combate à pobreza. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- GENTILI, P. **Pedagogia da exclusão.** Petrópolis: Vozes, 1995.
- HAYEK, F. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.
- HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex.** Campinas, v. 21, n. 55, nov., p. 30-41, 2001.
- IANNI, O. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- LAURELL, A. C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- LOMBARDI, J. C. (org.) **Globalização, pós-modernidade e educação:** história, filosofia e temas transversais. Campinas: Autores Associados, 2001.
- MARX, K. **Manuscritos econômicos-filosóficos.** São Paulo: Martin Claret, 2003.
- NAGEL, L. H. O estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos Anos 80. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. (orgs.) **Educação e estado:** as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: UEL, 2001.
- NASCIMENTO, A.; SILVA, A. F.; ALGEBAILLE, M. E. B. Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. In: NEVES, L. M. W. (org.) **O empresariamento da educação:** novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.
- NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- NEZ, E. **Em busca da consolidação da pesquisa e da pós-graduação numa universidade estadual: a construção de redes de pesquisa.** 284 fls. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.
- NEZ, E. **Um balanço do programa nacional bolsa escola (2001-2003):** programa assistencial ou política educacional? 226 fls. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa.
- NEZ, E.; SOUZA, W. C. A prerrogativa do direito na conferência regional de educação superior da América Latina e do Caribe (CRES) 2018. **Educação e fronteiras on-line.** Dourados, v. 8, n. 23, maio/ago, 2018.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- POCHMANN, M. et. al. **A exclusão no mundo.** São Paulo: Cortez, 2004.
- RODRIGUES, A. T. Neoliberalismo: gênese, retórica e prática. **Filosofia, Sociedade e Educação.** Vitória, n. 1, nov., p. 33-43, 1997.
- SILVA, T. T.; GENTILI, P. (orgs.) **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas no discurso das agências multilaterais. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Ano XXII, v. 66, jul., p. 145-164, 2001.

SINGER, P. **O capitalismo**: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. 6. ed. São Paulo: Moderna, 1990.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SPOSATI, A. A inclusão social e o programa de renda mínima. **Serviço social e sociedade**. São Paulo, Ano XXII, n. 66, jul., p. 76-90, 2001.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

Submetido em: 27/03/2020

Aceito em: 08/06/2020

