

# **CRISE DOS ANOS 1970, RESTAURAÇÃO DO CAPITAL E TRABALHO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA SEGURIDADE SOCIAL**

Francisca Gomes Lima<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

No capitalismo contemporâneo, se tem uma série de medidas para restauração do capital, no sentido de eliminar do seu quadro os indicativos de crise, qual seja, um elemento estrutural inerente a sua dinâmica de desenvolvimento das forças produtivas.

A mundialização do capital, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo formam a base do capitalismo contemporâneo, bem como de fugir das tendências de crise. Nesse cenário, o universo do trabalho é reconfigurada, desde sua forma de gestão a sua execução.

Mediante a esse processo, o Estado é orientado, a via da minimização quanto à efetivação dos direitos sociais, arduamente conquistados pelo conjunto dos trabalhadores. Dessa forma, o Estado, portanto, o fundo público possui um lugar estrutural no modo de produção capitalista, ou seja, é um pilar fundamental para a reprodução ampliada do capital, seja em momentos de auge ou de crise. Nesse contexto, sinalizamos o quanto a luta de classes pela disputa do fundo é importante, para que mesmo diante da dinâmica contraditória do modo de produção capitalista, haja concessões, que se traduzem em melhorias para a vida dos trabalhadores e do conjunto de sociedade em geral.

Nesse sentido, pretende-se indicar nesse texto, as metamorfoses que a seguridade social vem passando, enquanto direito social tardiamente reconhecido no Brasil (cuja regulamentação ocorreu na Constituição Federal de 1988), bem como, sinalizar os principais traços da dinâmica do atual quadro da luta de classes, ante esse cenário de manutenção do formato conservador da política social como um todo.

O presente texto segue as categorias explicativas do método crítico dialético, pautado do materialismo histórico, com base na pesquisa qualitativa bibliográfica. A perspectiva argumentativa permite analisar a seguridade social inserida na totalidade histórica, portanto, dialética, assim como considerar os limites e possibilidades impostos pelo contexto econômico e político, considerando que a realidade é histórica, logo, é passível de mudanças.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe-UFS. Bolsista da CAPES. Especialista em Direitos Sociais e Gestão de Serviços Sociais – UFAL [fran.gomeslima@gmail.com](mailto:fran.gomeslima@gmail.com)

Esse trabalho é constituído basicamente de dois tópicos, onde no primeiro item discutimos, com base na economia política crítica, as causas da crise estrutural do capital, iniciada nos fins dos 1960, assim como os impactos daquela para o mundo do trabalho – mercadoria fundamental para existência do capital. Do mesmo modo que, procura-se apontar o papel do Estado no processo de valorização do capital e na fuga à tendência da queda da taxa de lucro.

Uma vez traçado o pano de fundo da seguridade social, no segundo tópico, investimos na sinalização da atual configuração daquela, no cenário de contrarreforma do Estado e da luta de classes desfavorável para os trabalhadores.

Nas considerações finais, indica-se que apesar dos retrocessos em relação à seguridade social e a todo conjunto da política social, obtivemos tímidos avanços como o reconhecimento legal do Sistema Único de Assistência Social e o empenho do Estado na liberação de recursos sua efetivação.

## 1 CRISE ESTRUTURAL E RESTAURAÇÃO DO CAPITAL, MUNDO DO TRABALHO E FUNDO PÚBLICO

### 1.1 Da onda longa expansiva à crise dos anos 1970: impactos sobre o mundo do trabalho

Após a Segunda Guerra Mundial, os países de capitalismo central passam a viver um diferente momento em sua economia, os chamados “trinta anos gloriosos” ou “Anos dourados” do capital,<sup>2</sup> correspondentes à segunda fase do imperialismo ou fase monopolista do capital,<sup>3</sup> marcada de forma geral, pelo crescimento do lucro que superou qualquer expectativa.

Não por acaso, as análises mandelianas indicam que essa é a fase do capitalismo onde se acentuou o pleno desenvolvimento das contradições desse modo de produção, bem como sua visibilidade em decorrência da intensificação da barbarização da vida social, daí o motivo pelo qual Mandel (1982) denomina esse momento do capital de fase tardia ou madura.

---

<sup>2</sup> Araújo (2008 p.59) coloca que “Os anos gloriosos do pós-guerra levaram a um aumento da composição orgânica do capital, mas numa situação de pleno emprego e de forte organização da classe trabalhadora que criava crescentes dificuldades de compensar aquela elevação por uma alta contínua de mais-valia [...]”

<sup>3</sup> Mandel (1982), indica que o imperialismo se instalou em três fases: a primeira corresponde a fase “Clássica” vai de 1890 a 1940; a segunda os “Anos dourados” vai do fim da Segunda Guerra Mundial a entrada da década de 1970; por fim, a terceira a do “Capitalismo contemporâneo” de meados da déc. 1970 aos dias atuais.

Ora, o grande objetivo da capital é a busca constante de superlucros e o único caminho é via processo de produção, através da exploração da mercadoria força de trabalho. Esta é comprada pelo seu valor de troca, no entanto, o capitalista absorve seu valor de uso. É exatamente aí que é possível obter o trabalho o excedente, ou seja, a mais-valia que no processo de valorização se converte em lucro. Dessa forma, que a produtividade do trabalho efetiva a lei de valor do capital.

O ciclo ou rotação do capital,<sup>4</sup> corresponde a todo processo de produção, isto é, ao investimento inicial em meios de produção, em seguida confecção das mercadorias e por fim realização destas viabilizada mediante ao consumo. Portanto, pode-se dizer que na rotação do capital, “assume variadas formas – mercadorias, dinheiro, capital variável, capital fixo, capital circulante -, no tempo e no espaço, na produção e na circulação”<sup>5</sup> (BEHRING, 2012, p. 157).

Destarte, interessa aos capitalistas o maior número de rotações possíveis em um menor espaço de tempo, pois nesse processo é possível: “valorizar e libertar capitais, na forma monetária, claro, para realimentar o ciclo e para apropriação privada dos donos dos meios de produção ou dos detentores de créditos” (BEHRING, 2012, p. 162). Para tanto o capitalista injeta nas suas indústrias tecnologias mais avançadas, cria novas modalidades de superexplorar a força de trabalho, investe em estratégias de consumo (através, principalmente da facilitação de crédito) e em alianças com o Estado, dentre outros, recorre a este para valorizar o circuito da produção e do próprio consumo.<sup>6</sup>

Dessa maneira, nos “anos dourados” (fase do capital que antecede à grande crise dos anos 1970) foram promovidas as mais variadas estratégias para obtenção de superlucros, desde as mudanças na estrutura de produção indústria (fordismo, com a produção em série e consumo em massa), no trato com a força de trabalho (taylorismo na gestão desta, cuja marca é o controle de tempo, daí a função da esteira, a especialização do trabalho, etc.) à realização de pactos entre os monopólios e o Estado, dentre outras. Tal expansão do capital dependeu

---

<sup>4</sup>Considerando a análise de Netto e Braz (2008) sobre o *O Capital* de Marx, o ciclo do capital é composto das seguintes fases: crise, a depressão, a retomada e o auge.

<sup>5</sup> Netto e Braz (2008) indicam que a rotação do capital compreende o início e o fim do ciclo de produção, cuja expressão é D- M- D'. Isso significa que o dinheiro (D) é investido em mercadorias (M), quais sejam os meios de produção (Mp) e a força de trabalho (F), essa fase corresponde a esfera da circulação. Em seguida se inicia o processo de produção (P), ou seja, a esfera da produção. Essa junção de espaço e tempo é igual a rotação do capital.

<sup>6</sup> O Estado também participa diretamente do processo de realização das mercadorias, por exemplo, através consumo de armamentos, em função das tendências do Estado de combater criminalizar a pobreza e de investir no encarceramento desta.

[...] de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (Keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção [...] (HARVEY, 1992, p. 125, apud ARANHA, 1999, p. 79).

À onda longa de expansão do capital, conforme denomina Mandel (1982) exigiu mais do Estado do que a garantia das condições externas para à produção e acumulação capitalista, isto é, exige um Estado interventor (Estado de Bem-Estar, *Welfare State* ou ainda Estado de Providência social). Esta nova modalidade de Estado norteou-se pela ideologia Keynesiana, no que tange à garantia do bem-estar social dos trabalhadores em consonância com o pleno emprego. Claro que, isso só foi possível devido à combinação entre altas taxas de lucro e a organização e luta dos trabalhadores para que o capitalismo saísse da sua “zona de conforto”, através da ampliação de direitos.

De acordo com Braz e Netto (2008) a intervenção do Estado desresponsabiliza o capital de boa parte dos ônus da preservação da força de trabalho, financiados pelos tributos recolhidos da massa da população. Isso ocorre, na medida em que o Estado, a serviço dos monopólios legitima os direitos sociais,<sup>7</sup> em função da forte atuação do movimento operário e sindical, fortalecidos por partidos comunistas e socialistas.

Considerando as análises de Behring e Boschetti (2008) sobre as condições singulares vividas pelo complexo de trabalhadores no período da onda longa de expansão do capital, indica-se que o

desencadeamento das estratégias anticíclicas Keynesianas; a possibilidade de uma integração maior dos trabalhadores no circuito do consumo, a partir de uma repartição dos ganhos de produtividade advindos do fordismo; a capitulação de segmentos do movimento operário, motivada por essas condições objetivas – as possibilidades de acesso ao consumo e as conquistas no campo da seguridade social – davam a impressão de que o capitalismo central, havia encontrado a fórmula mágica, tão ao gosto da social-democracia, para combinar acumulação e equidade (BEHING; BOSCHETTI, 2008, p. 114-115).

O Estado sem dúvidas foi e é central para a reprodução ampliada do capital. Em poucas palavras, tal importância se expressa na garantia das condições de exploração do

---

<sup>7</sup> De forma geral, o Estado de Bem-estar Social foi uma realidade vivida nos países de capitalismo desenvolvido. De acordo com Behring (2010), no Brasil, a seguridade social em sua versão beveridgeana universalista foi reconhecida retardariamente e formalmente em 1988, num contexto de crise e de reação burguesa. Essas condições estão associadas a localização de subdesenvolvimento do Brasil no circuito do capital e das particularidades de sua formação econômica, política e cultural.

trabalhado assalariado, bem como na transferência de recursos do fundo público para as empresas monopolistas, na garantia do consumo para acelerar a valorização e promoção mais rápida da rotação do capital.

No entanto, a intervenção do Estado não pode impedir que a lógica contraditória, própria da dinâmica do capitalismo se materializasse. Dessa forma, os sinais de esgotamento dos “anos dourados” do capital começam a aparecer nos fins dos anos 1960, dando lugar a onda de estagnação.

Mandel (1982) parte do princípio marxista de que as crises são inerentes à dinâmica e a história do capitalismo, indicando que este não funciona em equilíbrio. A estagnação de que estamos tratando aqui, pôs fim à imagem do capitalismo forte e seguro, que agrega desenvolvimento social e aumento das taxas de lucro.

À crise dos anos 1970 é resultado de um complexo conjunto de elementos, que serão sinalizados aqui, de forma breve. Para Mandel (1982) aquela não é somente resultado da superprodução ou subconsumo,<sup>8</sup> mas acrescenta outro elemento, qual seja, à queda tendencial na taxa de lucros, que estaria na base da dinâmica de uma crise de múltiplas determinações.

Sobre queda tendencial da taxa de lucros, Braz e Netto (2008) sinalizam que esta é um resultado contraditório do processo de valorização do capital em meio à concorrência presente no modo de produção capitalista. Em função disso, os ramos da produção se movimentam pela implementação constante de inovações tecnológicas com finalidade de alcançar um diferencial nas estruturas de produção num determinado ramo e num mesmo espaço territorial. À queda na taxa de lucros - ou o impedimento para que a rotação do capital faça seu percurso normal de valorização -, aparece quando os capitalistas conseguem padronizar a produção, daí se tem um contexto adequado para o encadeamento de desequilíbrios.

Às crises, geralmente contam com um catalisador para eclodir, no caso, da estagnação dos anos 1970, o choque do petróleo é indicado por vários autores como denotador dessa crise, depois se expandindo para outros ramos da produção. Em poucas palavras, à crise é parte da lógica inerente ao modo de produção capitalista, e tem sua expressão nas dificuldades de realização (venda ou troca) das mercadorias, o que gera diretamente o binômio da superprodução em razão do subconsumo.

---

<sup>8</sup>Estas tendências consistem em um descompasso em relação à produção exacerbada de mercadorias e sua realização, uma vez que as mesmas só se realizam quando são consumidas. Tal *descompasso é creditado ao* fato da classe trabalhadora não dispor de meios para comprar, pela insuficiência de seus salários ou alto índice de desemprego, pauperização relativa, dentre outros.

Até aqui realizamos um esforço para sinalizar as causas da grande crise do capital iniciada nos fins dos anos 1960, sob o ângulo da própria lógica de desenvolvimento do capital. Não obstante, Braz e Netto (2008) indicam outro ângulo desse processo, isto é, os *vetores sócio-políticos*, que são consequências da dinâmica de desenvolvimento do capitalismo, particularmente dos “anos dourados”, caracterizados centralmente, pela incapacidade do capital de corresponder as crescentes exigências do trabalho, que eram compatíveis à situação de crescente extração de mais-valia da fase daquela fase do capital. Dessa forma, os *vetores sócio-políticos* é outro aspecto da eclosão da crise de que estamos falando,

ao longo dos anos sessenta e na abertura dos setenta, o peso do movimento sindical aumentou significativamente nos países centrais, demandando não somente melhorias salariais, mas ainda contestando a organização da produção nos moldes taylorista-fordista (a mobilização francesa de 1968 e a italiana de 1969 foram extremamente significativas a esse respeito). Além disso, mobilizações culturais que tinham raízes nos anos imediatamente anteriores – sinalizados pela contracultura, pela revolução nos costumes etc. – lançaram outros sujeitos na cena política, com movimentos de categorias sociais específicas, impropriamente designados como “minorias”, nos quais existiam componentes anticapitalistas (nos anos sessenta, a revolta estudantil foi notável, assim como a mobilização dos negros norte-americanos em defesa de direitos civis; torna-se mais visível, também, o movimento feminista) (BRAZ; NETTO, 2008, p. 213-214).

Os dados citados acima em consonância com os vetores sócio-políticos, revelam o caráter depressivo ou de estagnação da onda longa expansiva, daí resultando na

contenção brusca dos rendimentos tecnológicos (poucas ou marginais invenções novas); crise do sistema imperialista (mesmo da dominação indireta dos países coloniais e semi-industrializados); crise social e política nos países imperialistas, com ascenso das lutas (a exemplo da greve dos mineiros na Inglaterra no início dos anos 1980), em função do início das políticas de austeridade; e crise de credibilidade do capitalismo, enquanto sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.118).

À queda da taxa de lucro, como se tem notado até aqui, traz sérias implicações para o mundo do trabalho, sobretudo nos países de capitalismo periférico, pois às medidas de contorno dessa tendência recaem exatamente sobre esta esfera, como veremos no próximo item desse texto.

## 1.2 Medidas de restauração do capital, Estado e retrocessos dos direitos sociais

Da segunda metade da década de 1970 em diante, os esforços do capital estão voltados para elevar às taxas de lucro, através de algumas políticas de restauração do capital, como a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e a ideologia neoliberal de orientação dos Estados.

Essa conjugação de elementos, além de agir no sentido de objetivar as metas do capital, proporciona um movimento no sentido de promover o desmonte dos direitos sociais, conquistados pelos trabalhadores, sob a justificativa de que os gastos com a efetivação daqueles seria o motivo do desequilíbrio que causou a estagnação dos anos 1970. Esse fator se associa a tentativa do capital de apagar a memória das lutas sociais dos trabalhadores, no sentido de “domesticar o sindicalismo”.

O capitalismo contemporâneo é marcado pelo esgotamento da modalidade de acumulação denominada rígida, própria do taylorismo-fordismo, começam a se instalar mudanças correspondentes à terceira fase do estágio imperialista, cujo traço principal é à acumulação flexível e uma dinâmica também flexível na regulação das relações de trabalho, obviamente, em função da busca de novas modalidades de apropriação privada da mais-valia.

Como estratégia para alcançar o objetivo referido acima, o capitalismo investe na mundialização<sup>9</sup> do capital, conforme denomina Chesnais (2005) a desterritorialização da produção, isto é, algumas unidades produtivas são destinadas para espaços territoriais periféricos ou em desenvolvimento. Em poucas palavras, a mundialização do capital financeiro, coloca como condições para sua penetração em todos os espaços do mundo, a reorganização da disposição dos Estados no globo, bem como novas alianças entre os países desenvolvidos entre si e entre estes e os em desenvolvimento, além da instalação de novas modalidades de concorrência.<sup>10</sup> Então, essas novas relações comerciais entre os Estados, sem dúvidas colocam os países de capitalismo periférico numa posição mais acentuada de marginalização e subalternidade, nessa direção à consequência direta para esses países, é a vivência cada vez mais intensa das contradições inerentes à estrutura do capitalismo.

---

<sup>9</sup> *Alguns autores utilizam o termo globalização como sinônimo de mundialização, no entanto, Araújo (2008, p. 62) com base em Chesnais (1996) faz um alerta referente ao conceito de globalização: “este é utilizado como um embuste ideológico para mascarar a nova configuração do capitalismo mundial e os mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação”.*

<sup>10</sup> Nessas novas modalidades de concorrência no plano internacional, se instalam a lei de patentes, onde os países desenvolvidos (oligopólios) controlam os conhecimentos e as tecnologias produzidas nos seus limites, colocando assim, no conjunto das relações sociais desse contexto, os países ricos muito à frente dos países de capitalismo periféricos.

Nessa direção, a reestruturação produtiva, enquanto estratégia do capital, nesse cenário de fuga das tendências de crise, objetiva driblar a superprodução\subconsumo (causa clássica das crises), por meio da substituição da fabricação em série-fordista, pela produção voltada para públicos específicos, ou seja, se produz considerando a demanda.

Quanto às mudanças no modelo de produção industrial, a reestruturação produtiva, objetiva driblar a superprodução\subconsumo (causa clássica das crises), por meio da substituição da produção em série-fordista, pela produção voltada para públicos específicos, ou seja, se produz considerando a demanda. Santos (2007, p.19) indica que a reestruturação produtiva possibilitou transformações no sentido da “descentralização, desverticalização, terceirização, automação, enfim uma nova organização no mundo do trabalho objetivando potencializar a extração de mais-valia relativa, sem prejuízos da extração de mais –valia absoluta”.<sup>11</sup> Além disso, investe-se em inovações tecnológicas e, conseqüentemente no discurso de fim da centralidade do trabalho<sup>12</sup> e do consenso de classes.

Essas metamorfoses no mundo do trabalho geram uma grande escala de desempregados,<sup>13</sup> ou seja, um exército industrial de reserva, em decorrência da implementação das mais avançadas tecnologias, causando assim, o aumento da pauperização absoluta e relativa. Enquanto que, para o capital, o desemprego significa o barateamento e a superexploração da força de trabalho, em função da grande oferta da mercadoria trabalho. Para os trabalhadores aquele é sinônimo de limitação dos direitos primordiais para sua existência, bem como da diminuição do seu poder de consumo. No sentido de oferecer respostas a esta última problemática, o capital em pacto com o Estado, consegue através da facilitação de crédito e de políticas de governo fugir da tendência ao subconsumo.

---

<sup>11</sup> É interessante notar que, no Brasil, “[...] a mais-valia relativa conviveu sempre com mais-valia absoluta e os incontestáveis focos de trabalho escravo e infantil” (SANTOS, 2007, p.26)

<sup>12</sup> Braz e Netto (2008) colocam alguns elementos sobre a perda da centralidade do trabalho nessa sociedade, indicando que esta “possível perda” faz parte do discurso de alguns estudiosos das ciências sociais que se norteiam pela perspectiva pós-moderna, donde há a desqualificação do trabalho como um “valor superado”, indicando que este perdeu a centralidade na organização da vida social. Esse indicativo se sustenta em dois argumentos. O primeiro é referente a redução do contingente de trabalhadores alocadas à produção de bens materiais e o crescente desemprego que assola praticamente todas as sociedades capitalistas. No entanto, o primeiro elemento se explica pelo desenvolvimento das forças produtivas que aumentam a produtividade do trabalho; o segundo refere-se aos limites da sociedade burguesa, que não absorve todos os homens e mulheres aptos a serem inseridos no mundo do trabalho.

<sup>13</sup> No Brasil as inovações tecnológicas não é o único determinante estrutural do desemprego, há que se considerar também e centralmente, as particularidades da formação econômica e social do Brasil para assim, entender esse resultante das contradições do desenvolvimento do modo de produção capitalista. A seguinte referência traz elementos muito ricos e esclarecedores sobre essa questão: SANTOS, Josiane. “**Questão Social**”: particularidades no Brasil. São Paulo, Cortez, 2012.



As condições dos trabalhadores em face da introdução de inovações tecnológicas nas indústrias, exige destes, uma maior qualificação e a polivalência. Isso implica numa problemática que traz sérias consequências para o mundo do trabalho. O conjunto mínimo dos trabalhadores que encontra-se extremamente qualificado, em geral consegue um mínimo de segurança no emprego. Enquanto que para uma grande parcela de trabalhadores sem qualificação, sobra a precarização de vínculos empregatícios e o desemprego, bem como a espera pelos programas de governo. Ora, o resultado direto dessa exigência é a competitividade e o individualismo entre a referida classe.

Os elementos citados acima (competitividade e individualismo) associados com a gestão do trabalho pautada no toyotismo, cuja principal marca é o estímulo ao sindicalismo de empresa (se dissemina a ideia de que “a empresa é como se fosse a casa do trabalhador”), objetivam claramente o rompimento da consciência de classe dos trabalhadores e da repressão ao movimento sindical combativo, através de um “envolvimento manipulado dos trabalhadores”.

Nesse sentido, às mudanças no mundo do trabalho, não foram operadas pelo capital autonomamente, como sempre, este contou com a esfera estatal para implementar sua onda de acumulação flexível, antidemocrática<sup>14</sup> e conservadora, através da orientação neoliberal. Em países periféricos como o Brasil, considerando suas raízes da formação econômica, social, cultural e política, o neoliberalismo não encontra barreiras para consolidar suas diretrizes.

Para tanto, a elite burguesa sob a justificativa de que as problemáticas causadoras da crise que se iniciou na década de 1970 estavam localizadas no Estado, daí a necessidade de reformá-lo.

[...] e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.152).

É evidente que, a orientação neoliberal conduz as reformas no Estado, no sentido de destruir as conquistas dos trabalhadores do período anterior (a Constituição Federal de 1988),

---

<sup>14</sup> Hayek, um dos primeiros teóricos do neoliberalismo, afirma que a democracia e a liberdade são incompatíveis com a lógica dos indivíduos gerirem sua renda e de sua propriedade como quiserem (SANTOS, 2007). O caráter antidemocrático do neoliberalismo não se expressa, necessariamente, a *partir da repressão violenta física*, pelo contrário, aparece de forma dissimulada, investindo na destruição da esperança que alimenta os movimentos sociais.

cujo nítido objetivo é diminuir a participação daquela classe na concorrência pelo fundo público e canalizar a riqueza socialmente produzida para o capital.

Em relação à participação, em tempos de reforma neoliberal do Estado, o fundo público, atua na produção de valor via incremento na rotação do capital e de gestão das crises, ou seja,

atua nos processos de incremento das metamorfoses da mercadoria em dinheiro. O fundo público faz isso por meio das compras do Estado, dos salários dos trabalhadores [...] Isso inclui *a definição de uma política social*, com destaque para os programas de transferência de renda e aposentadorias, que atuam na ponta do consumo, mas também nas compras do Estado, bastando citar a saúde ou a construção de moradias populares. O fundo público é partícipe do sistema nacional de crédito, como seu garantidor último, condição em que é chamado a atuar em caso de crise, injetando dinheiro no sistema, gerindo riscos, *daí a ilegitimidade da dívida pública contraída pelo Estado* (BEHRING, 2012, p.176, grifos nossos).

Em linhas gerais, no Brasil temos a ampliação dos direitos sociais - expressos em políticas sociais -, basicamente no período de crise do capital. Mal foram efetivados e o Estado começa a implementar as medidas de ajustes para saída da crise. Concordamos com Behring e Boschetti (2008) quando elas apontam a natureza contraditória da política social. Isto é, na medida em que se produz acesso aos direitos conquistados pelos trabalhadores, se contribui para fortalecer a lógica que move o capital: busca de lucros. Para isso é necessário investir na produção (extração de mais-valia), no consumo, e, sobretudo, no desmonte dos movimentos sociais.<sup>15</sup>

Um elemento importante a pensar no que tange ao rumo da luta de classes no país, é o fato de que as mudanças que envolvem a classe trabalhadora, são pensadas e executadas pelas próprias elites via acordo institucional com o Estado, daí as reformas, no sentido de criar políticas que, remetem não necessariamente, a uma proteção social objetivando a garantia do bem-estar social, antes reforma as práticas eleitoreiras. É com essa configuração de luta de classes num cenário de contrarreforma do Estado, que a barbarização da vida social se expande, cujas expressões residem no crescente desemprego ou emprego precarizado e insegurança no trabalho, perda de legitimidade dos direitos, criminalização da pobreza, dentre outros.

## 2 TENDÊNCIAS E IMPACTOS DA SEGURIDADE SOCIAL

---

<sup>15</sup> À nova fase do padrão de acumulação, tem se sustentado nas investidas neoliberais, no sentido de esvaziar o conteúdo ideológico dos movimentos sociais em relação à possibilidade de um outro projeto societário.

Desmontar à resistência dos trabalhadores e da sociedade civil com um todo, anexado às mudanças no campo da economia e da esfera estatal, constitui a principal mediação para à elite na fase contemporânea capitalismo fugir da tendência à queda da taxa de lucro. Segundo Behring (2009, p.45) esse período se caracteriza “como regressivo, contrarrevolucionário e contrarreformista, de falta de nitidez dos projetos societários e confusão dos espíritos [...]”.

Esse panorama desfavorável à classe trabalhadora possibilita caracterizar, o que Behring (2011) denomina de contrarreforma do Estado, propagada a partir dos anos 1990,<sup>16</sup> em um contexto de crise econômica dos anos 1980 (essa década é considerada perdida do ponto de vista econômico) e de uma recém e frágil redemocratização. Esse período equivaleria ao Estado de Bem-Social no Brasil, que parece não ter se efetivado em função das particularidades brasileiras e do rol de medidas neoliberais, quais sejam a

ênfase especial nas privatizações<sup>17</sup> e na previdência social, e, acima de tudo desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade” (BEHRING; BOCHETTI, 2008, p.148).

Em meio à agenda de retrocessos, a política social enquanto expressão para além dos direitos sociais possui um lugar estrutural na fase madura do capital. De acordo com Behring (2009) a política social do presente contexto se afasta da proposta de seguridade social reconhecida constitucionalmente, ou seja, da universalidade de proteção social. Ao contrário, temos à configuração de políticas seletivas, focalizadas e de caráter compensatório.

Segundo Behring (2009) o processo de assistencialização da seguridade social é uma tendência de gestão da crescente pobreza,<sup>18</sup> decorrente do desemprego ou do emprego precarizado. Aqui as medidas de “enfrentamento” à pobreza tem ênfase nos programas de

---

<sup>16</sup> Considerando as análises de Behring e Boschetti (2008, p.148) sobre a contrarreforma do Estado, elas indicam que as mudanças em torno do “novo projeto de modernidade” iniciaram no governo de Fernando Collor de Melo e se consolidaram na era do autor do Plano Real, o Fernando Henrique Cardoso, cujo principal documento orientador da reforma foi o “Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE)”

<sup>17</sup> De acordo com Behring e Boschetti (2008) nos anos 1990, houve o movimento de privatização de grande parte do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não obrigatoriedade das empresas privatizadas comprarem insumos para produção no Brasil, o que levou o desmonte de grande parcela das indústrias brasileiras, gerando muitos desempregados e desequilíbrio na balança comercial.

<sup>18</sup> No atual contexto se fala em gestão da pobreza e no combate a esta. E nesse sentido que os organismos internacionais como o Banco Mundial orientam o Brasil desde os anos 1990, na contra-mão da universalidade de direitos.

transferência de renda para os segmentos sociais que se enquadrem nos conceitos de “vulnerabilidade, exclusão e em situação de risco social”, ou seja, são políticas voltadas para o atendimento emergencial de pobres. Considerando o pensamento do indiano Amartya Sen (apud BEHRING, 2010, p.157),

a política social estaria focada nos que estão em desvantagem de capacidades – os pobres – transformando-se numa estratégia política de para lidar com os que não têm condições de ingressar no mercado formal de trabalho, e moldando o comportamento político, econômico e civil do exército industrial de reserva.

O chamado processo de assistencialização da seguridade social em combinação com a mercantilização de alguns serviços via privatização, forma um sistema dual de atendimento: um para os que podem pagar e outro para o assumidamente pauperizados. A saúde, educação, a previdência social, dentre outros, tornam-se nichos de valorização através da industrialização desses serviços.<sup>19</sup>

Behring (2009), ainda sinaliza o eixo da descentralização, devendo este ser compreendido em dois sentidos (ambos voltados para desqualificação dos direitos sociais): “repasse de responsabilidades para às municipalidades, de um lado. Mas, por outro, uma ênfase ainda maior nas Organizações Não-Governamentais, não-lucrativas, empresariais “responsáveis” e no voluntariado [...]” (BEHRING, 2009, p.48). Nessa última direção é notável que a sociedade civil é convocada a intervir nas expressões da questão social como exercício da solidariedade, assim como de desresponsabilização estatal para com às demandas sociais e da configuração de um Estado que criminaliza e encarcera à pobreza. Assim, pode-se inferir que nesse percurso contraditório, à seguridade social, enquanto direito conquistado pelos trabalhadores, sofre forte abalos, inclusive a tentativa de resgatar à filantropia em lugar de fazer valer os direitos. Essas medidas são compatíveis com o nível da organização e consciência política dos movimentos sociais e dos trabalhadores.

Quanto às políticas de seguridade social, os dados numéricos apontam para a corrosão e ausência dos saltos quantitativos para alocação dos recursos para estas políticas. Em poucas palavras, há um movimento contraditório, entre a corrosão da seguridade e o crescimento da carga tributárias brasileira. De acordo com Salvador (2010), a tributação não promove distribuição de renda e pobreza, pelo contrário, contribui para sua concentração. Dessa forma,

---

<sup>19</sup> Nessa dinâmica registra-se o crescimento econômico do chamado setor de serviços, implicando diretamente na mercantilização dos serviços é uma maneira de fazer escoar os superlucros obtidos na onda longa de expansão, “visando acelerar o conjunto do processo capitalista de produção através do estímulo nas esferas de circulação e do consumo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 90). Para tanto, houve o incremento de tecnologias também na esfera da reprodução, o que trouxe barreiras para a permanência da força de trabalho no setor de serviços.

Behring (2009, p.50), a partir da leitura de dados orçamentários, indica que “o “peso” do orçamento da seguridade no conjunto da OGU<sup>20</sup> diminui ao longo dos anos estudados e manteve-se a partir de 1999 praticamente constante, o que mostra o desinvestimento na área social, apesar dos discursos contrários”.

É interessante notar que se a tributação vem aumentando gradativamente - principalmente para os trabalhadores - o fundo público tende a ser alargado. Daí se pergunta, se há um desinvestimento na área social para onde está sendo canalizada a maior fatia dos recursos do fundo público? Ora, essa não é uma resposta difícil de obter, bastar associar à funcionalidade do Estado ao capital e a crescente e infinita dívida pública<sup>21</sup> (ou dívida do capital assumida pela esfera estatal). Boa parte dos recursos do fundo público são usados para amortecer os encargos e juros gerados, segundo Bochetti (2012), esses são muito maiores que o investimentos na seguridade social, fora seus impactos do financiamento nas demais políticas que não entram no conceito de seguridade social reconhecido na constituição de 1988.

O superávit primário é outro vilão do orçamento da seguridade social, uma vez que esse é um mecanismo, aderido pelo Brasil em 1999, a fim de cumprir com os ditames do Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo objetivo é a garantia do pagamento da dívida pública.

O superávit primário é alimentado pela Desvinculação das de Receitas da União – DRU - que desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições social. [...] a incidência da DRU nos recursos da seguridade social tem sido nefasta, fazendo com que a mesma transfira recursos crescentes para o mercado financeiro, já que as fontes da seguridade – as contribuições sociais – vêm tendo um desempenho crescente em termos de arrecadação, em especial a COFINS, e estão sendo apropriadas para a formação do superávit primário e pagamento da dívida pública. A DRU também interfere na produção contábil do tão difundido déficit da previdência, política social frequentemente indicada como a grande vilã das contas públicas. Em 2004, o superávit primário do governo federal foi de R\$ 49,4 bilhões, sendo que R\$ 42, 5 foram obtidos por meio do superávit da Seguridade Social, ou seja, 85% (BEHRING, 2009, p.51-52).

A partir dessa longa citação podemos perceber, de um lado, as proporções do gigantesco desinvestimento na seguridade social. Por outro, o lugar estrutural que o fundo público possui na reprodução do trabalho e do capital. Este último “consegue assegurar a participação do Estado para sua reprodução por meio de políticas de subsídio econômico, de

---

<sup>20</sup> Balanço geral da União- UGU.

<sup>21</sup> “A dívida pública, mecanismo pelo qual os Estados transferem parte da riqueza socialmente produzida para o capital portador de juros, o verdadeiro maestro do momento presente de mundialização e financeirização do capital” (BEHRING, 2012, p.177).

participação no mercado financeiro, com destaque para dívida pública” (BEHRING, 2009, p.52). Além da participação direta do Estado (injeta capital na produção na forma de dinheiro e de crédito) para efetivação do ciclo do capital (cria política social para garantir o consumo, como é o caso dos crescentes programas de transferência de renda), com vistas a ser um peso contra o desencadeamento de crises.

Em relação ao papel do Estado para reprodução do trabalho, Behring (2009) indica que a depender da mobilização dos trabalhadores e da sociedade civil é fundamental para garantir o maior ou menor financiamento da satisfação de suas necessidades, expressas nas políticas públicas. A autora supracitada, aponta que a atual modalidade de intervenção do fundo público para reprodução da força de trabalho, trata-se dos “investimentos públicos em educação, saúde e programas de garantia de renda maiores que o PIB; ou seja, um incremento do salário indireto pelo Estado, que libera o salário direto dos trabalhadores para dinamizar o consumo de massas [...]” (BEHRING, 2009, p. 53).

Esse foi o desenho da seguridade social que vem se consolidando desde o governo de FHC.

O legado de FHC para Lula, no campo da seguridade social [...] foi o incremento da focalização, em detrimento da primazia do Estado, da obstacularização, dilapidação, corrosão e desconstrução do conceito constitucional, trazendo as políticas de seguridade separadamente, extinguindo o Conselho Nacional de Seguridade Social, e implementando uma política de financiamento parco, sob o argumento da escassez de recursos, apesar da imensa transferência de riqueza para os ricos e o capital financeiro internacional, numa profunda irresponsabilidade tanto fiscal quanto social (BEHRING, 2010, p.160).

Esse quadro de avanço do neoliberalismo possibilita a pífia alocação de recursos para seguridade social, isto é, ataca os direitos sociais, e reatualiza os traços conservadores da proteção social brasileira, isto é, o seu caráter assistencial, filantrópico e paternalista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas situações em que o ciclo do capital sofre perturbações, como à crise dos 1970, o capital cria estratégia, no sentido de intensificar a exploração da força de trabalho e flexibilizar ao máximo tais relações. O Estado por sua vez é uma peça fundamental, funcionando como reprodutor da força de trabalho e do capital, mais para este do que para o primeiro.

Por isso que interessa ao capital, na disputa pelo fundo público, acabar com as arenas de participação e negociação dos trabalhadores, com a finalidade de minimizar o Estado, no sentido de que este use o fundo público para ser funcional, exclusivamente, ao capital. Eis aí o grande objetivo neoliberal, subordinar completamente o Estado ao capital.

O processo de mundialização do capital, ou seja, o capitalismo conseguindo novos espaços para ampliar a produção de lucros a partir da exploração de novos territórios, associando-se ao processo de reestruturação produtiva, reconfigura o âmbito da produção e do mundo do trabalho, além disso, comprime juridicamente os direitos dos trabalhadores assalariados, assim resultando na precarização do trabalho- condição indispensável para que esse momento do capital consiga êxito.

No Brasil, esses ajustes ganham corpo, sobretudo, a partir da década de 1990, paralelamente ao reconhecimento de direitos sociais, dentre eles os de seguridade social, que deveria se constituir num sistema de proteção social universal (Saúde para todos, previdência social para os trabalhadores assalariados e que contribuíssem; assistência social para garantir os mínimos sociais para quem dela necessitar). No entanto, o Estado seguindo as determinações internacionais de implementação das diretrizes neoliberais, não está efetivando a proteção social tal qual está posto nas legislações que regulamenta a seguridade social. Dando ênfase a privatização e mercantilização serviços sociais como forma de escoar o capital.

Nesse sentido, indica-se que o processo histórico de desenvolvimento da seguridade social denota como a burguesia brasileira, subordina o Estado aos seus interesses, através da elaboração de medidas de proteção, com a finalidade de legitimar-se e acelerar o circuito de rotação do capital.

Essa configuração do Estado reformado conduz as políticas que estão dentro e fora da seguridade social por um caminho de retrocessos e de afirmação da cultura conservadora do Brasil, no que tange a assistencialização da seguridade social e no desinvestimento em serviços que poderiam representar à porta da saída da pobreza. Dessa forma, fortalecendo as amarras da população aos programas de transferência de renda (como o Programa Bolsa Família e os programas que constituem o Plano Brasil sem Miséria não são direitos adquiridos, trata-se de programas de governo), daí a centralidade destes na seguridade social.

Apesar do Brasil estar seguindo à risca os ditames neoliberais e da atual condição da luta de classes, obtivemos um avanço: a legitimação do SUAS em 2005. Este foi resultado da organização e mobilização social para efetivação da assistência social, tal qual estava definida na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Isso significa um avanço na esfera dos

direitos, pois o SUAS se configura como uma política organizada de Estado e não de governo e que exigiu que o Estado usasse uma fatia do fundo público para sua efetivação de acordo com as exigências da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/ SUAS).

É certo que no capitalismo contemporâneo o Estado tem o papel central no processo de valorização, porém como Behring (2012) acredito que, embora o contexto da luta de classe seja favorável ao capital, à história é um constante movimento e pode revelar surpresas, como as manifestações de 2013, no sentido, de uma retomada de posturas de crítica da barbárie produzida pelo desenvolvimento das forças produtivas.

## REFERÊNCIAS

ARANHA, Lucia. **Educação e trabalho no contexto da terceira revolução industrial**. Editora UFS, São Cristovão-SE, 1999.

ARAÚJO, Naílsa M. S. **Hegemonia Burguesa no Brasil contemporâneo: o governo Lula-PT como seu instrumento ideológico**. Tese de Doutorado. Programa de Serviço Social da UFRJ. Rio de Janeiro, 2008, Cap. II, p. 57-86.

BRAZ, Marcelo; NETTO, J.P. **Economia Política: uma introdução crítica**. Col. Biblioteca Básica do Serviço Social, 4º ed. Cortez, São Paulo, 2008.

BEHRING, Elaine R. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e política social. In. BEHRING, E. R. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. Cortez, São Paulo, 2012, p. 153- 180.

\_\_\_\_\_. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In. ALMEIDA, Maria H. T. de; BEHRING, E. R. **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2ª ed. Cortez, São Paulo, 2010, p.23-37.

\_\_\_\_\_. Crise, fundo público e valor. In. BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em Crise: política social e direitos**. São Paulo, Cortez, 2010, p. 13-34



\_\_\_\_\_. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In. BOSCHETTI, I. Et al. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2ª ed. Cortez, São Paulo, p.44-64.

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

MANDEL, E. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p.3-72.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e o socorro no fundo público. In. BOSCHETTI, Ivanete, et al. **Capitalismo em Crise: política social e direitos**. São Paulo, Cortez, 2010, p. 35-64.

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo pós-moderno e serviço social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo, Cortez, 2012.