

em geral, compartilhada entre governo federal, estados e municípios; são permanentes e assegurados a partir de critérios objetivos (Stein, 2005).

O século XXI se inicia com transformações profundas nas políticas sociais nos países capitalistas centrais. Se não se pode falar em desmantelamento, é inegável que as reestruturações em curso seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização; em outras palavras, rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do *Welfare State*. Seu "futuro" é uma questão polêmica e as análises variam conforme a matriz teórico-política. Vão desde aqueles que preconizam a possibilidade de retorno à sua áurea fase dos "anos de ouro", como parte da solução para o enfrentamento da crise até aqueles que se rendem à sua inviabilidade e pleiteiam o pluralismo de bem-estar (Jonhson, 1990), baseado na articulação entre Estado, mercado e sociedade na provisão social.¹³ Sua potencialidade como mecanismo de regulação social e econômica já foi comprovada e ele pode impor algum limite à acumulação do capital (Gough, 1982), mas a hegemonia neoliberal e as tendências contemporâneas de desestruturação tendem a minar essa possibilidade e a transformá-lo em mecanismo de favorecimento da acumulação do capital. Concordamos com Dumenil e Lévy, quando analisam criticamente o imperialismo estadunidense na era neoliberal, e reafirmam e identificam que há "por trás desses mecanismos uma gigantesca luta de classes e de poder" (Dumenil e Lévy, 2004: 36), cujo desfecho não se pode prever, pois faz parte do processo aberto da história.

3. O Brasil: da ditadura à redemocratização e a política social

Analisemos agora como o Brasil se insere no período no qual já está em curso, no plano internacional, a reação burguesa à crise do capital iniciada no final dos anos 1960, e as consequências para a política social. O primeiro elemento a ser identificado é uma aparente falta de sincronia entre o tempo histórico brasileiro e os processos internacionais. Enquanto no plano internacional desencadeava-se a reação burguesa, o Brasil, no contexto da ditadura militar pós-1964, vivia a expansão do "fordismo à brasileira" (Sabóia, 1988 e 1990), por meio do chamado Milagre Brasileiro. Essa

foi a forma que assumiu a introdução da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para o consumo de massa restrito — que, ademais, já vinha acontecendo desde 1955, com o Plano de Metas mas que na ditadura militar ganha um contorno mais agressivo. No Brasil da lapidária frase "Ame-o ou deixe-o", tais mecanismos são introduzidos sem o pacto social-democrata e sem os consensos dos anos de crescimento na Europa e EUA, e com uma redistribuição muito restrita dos ganhos de produtividade do trabalho, mas que ampliou o mercado interno, embora a quem de suas possibilidades, alimentando os sonhos da casa própria, dos filhos doutores e do "Fusão" na garagem entre os segmentos médios e de trabalhadores. De outro lado, expandia-se também a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista.

Na verdade, apesar da aparente ausência de sincronia, o intenso salto econômico para diante promovido pela ditadura tem a ver com um projeto de intensa internacionalização da economia brasileira, aproveitando-se da necessidade imperiosa do capital de restaurar as taxas de crescimento dos esgotados "anos de ouro". Como vimos no item anterior, um dos movimentos do capital foi a tentativa de se valorizar, pela ampliação dos mercados de bens fordistas nos locais em que estes tinham algum potencial de crescimento, como é o caso brasileiro, e pela exportação de capitais, buscando nichos de valorização. Os segmentos da burguesia local, mais uma vez profundamente associados ao capital estrangeiro, perceberam a liquidez de capitais no contexto da crise e os atraíram para o Brasil, num processo intensivo de substituição de importações, incentivado e conduzido pelo Estado. Esse processo implicou o extraordinário crescimento do bolo, mas sem nenhuma perspectiva de divisão posterior. Portanto, é interessante notar que nosso *financing* interno não acompanhou a dinâmica externa "ao pé da letra", mas sempre esteve conectado a ela, assegurando a continuidade de sua trajetória de heteronomia.¹⁴

No entanto, a sustentação de taxas de crescimento entre 11% e 14% ao ano durante um longo período de tempo demonstrou-se insustentável, diante dos limites da ampliação do mercado interno de massas — cuja consti-

13. Para um debate sobre o pluralismo ver Behring, 2004; Abrahamson, 2004 e Pereira, 2004.

14. Ver Capítulo 2.

tuição, evidentemente, não era o projeto da ditadura —, da crise internacional e também diante das imensas contradições mobilizadas por esse desenvolvimento autocrático-burguês, dentre as quais a imensa concentração operária, a exemplo de São Paulo, que se tornou a maior do mundo no período. Assim, a ditadura militar reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, agora de natureza claramente monopolista (Netto, 1991), reconfigurando nesse processo a questão social, que passa a ser enfrentada num *mix* de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despotavam. Nesse quadro, houve um forte incremento da política social brasileira.

Quais são, então, as características da política social no período da ditadura militar? Para Faleiros (2000), no contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais. A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial. Em 1967, os acidentes de trabalho passam também para a gestão do INPS, apesar de certa contrariedade das seguradoras privadas. Ao lado disso, a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural, política que adquiriu, neste caso, um caráter mais redistributivo, já que não se fundava na contribuição dos trabalhadores, mas numa pequena taxa dos produtores, apesar de seu irrisório valor de meio salário mínimo (1971). A cobertura previdenciária também alcançou as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973), e os ambulantes (1978). Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência.

O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965) — que veio a substituir o antigo SAM extinto em 1964, sem necessariamente alterar seu caráter punitivo, mantido no Código de Menores de 1979 —, a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Esse complexo se transformou, com uma ampla reforma administrativa, no Sis-

tema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), em 1977, que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Inapas), além daquelas instituições referidas acima. Nessa associação entre previdência, assistência e saúde, impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade (Bravo, 1996 e 2000).

Além dessa intensa institucionalização da previdência, da saúde e, com muito menor importância, da assistência social, que era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA, a ditadura impulsionou uma política nacional de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Aqui, tratava-se de uma estratégia tipicamente keynesiana de impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares. Esse foi um período de forte crescimento das empreiteiras, num contexto de nenhuma transparência e controle dos gastos públicos, dada a opacidade do Estado ditatorial (Cignolli, 1985). Combinava-se a essa política a criação de fundos de indenização aos trabalhadores e que constituíram mecanismos de poupança forçada para o financiamento da política habitacional, dentre outras (FGTS, PIS, Pasep). Contudo, no mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do *Welfare State* europeu. Outra herança é a de que, mesmo com uma ampliação dos acessos públicos e privados, milhões de pessoas permaneciam fora do *complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar* (Faleiros, 2000).

Em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, e também dos limites internos. Os anos subsequentes serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia que irá condicionar em muito a ade-

são brasileira às orientações conservadoras neoliberais, já em curso no nível mundial, implicando o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo. Dessa forma, colocou-se em marcha uma transição democrática fortemente controlada pelas elites para evitar a constituição de uma vontade popular radicalizada (Sader, 1990: 1), o que era possível diante do volume de demandas repressadas oriundas do aprofundamento da questão social em face do projeto da ditadura e das mudanças estruturais no país, que sai desse processo mais urbanizado e industrializado. Isso configurou o que O'Donnell denominou como "transição transada" (1988) e Fernandes chamou de uma transição conservadora sem ousadias e turbulências (1986: 18-19). Essas fraturas começam a se tornar expostas em função do esgotamento do milagre brasileiro, que já mostrava que seus frutos não seriam redistribuídos, e os trabalhadores e movimentos sociais já avaliavam essa tendência pela crise econômica que se avizinhava.

Os anos 1980 são conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico, ainda que também sejam lembrados como período de conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição de 1988. O recrudescimento do endividamento externo e suas consequências são dados fundamentais para entender o ocaso da ditadura e nosso passaporte para a crise econômica crônica daqueles anos, após o curto tempo virtuoso do milagre. Na entrada dos anos 1980, tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina. Segundo o rico estudo de Kucinski e Branford (1987), no processo do endividamento localizam-se as principais decorrências da reorientação da política econômica norte-americana em busca da hegemonia do dólar, bem como o início das pressões cujos resultados derruíram a possibilidade de ruptura com a heteronomia, contida no desenvolvimentismo, este, por sua vez, fundado na substituição de importações no Brasil e na América Latina. Segundo Toussaint (1998), nesse período partiu-se de taxas de juros baixas e até negativas para um salto percentual em torno de 19% em 1981 e de 27,5% em 1982, por parte dos credores, de forma que houve uma inversão explosiva da transferência de divisas dos países que contraiam empréstimos em prazos muito curtos, mas que foi acompanhada também da queda das exportações de matérias-primas, nos países ao sul da Linha do Equador. Ocorreu um verdadeiro estrangulamento da economia latino-americana, a qual, entre 1980 e 1985, obteve indicadores catastrófi-

cos, a exemplo de: investimento interno bruto em queda de 26,9%; PIB *per capita* em queda de 8,9%; fluxo de importações em queda de 41,0%; e um crescimento médio do PIB de 2,3% entre 1981 e 1985, ou seja, pífio (Kucinski e Branford, 1987).

Cano (1994: 26, 42) aponta que o constrangimento do endividamento gerou uma queda na taxa de inversão, em especial do investimento do setor público, ao longo de 16 anos (de 26% em 1974, para 15-16% em 1989), dificultando o que designa como ação de um *Estado estruturante* e, ainda, o ingresso do país na terceira revolução industrial. Se a maior parte da dívida da foi contraída pelo setor privado, por pressões do FMI houve uma crescente e impressionante socialização dessa dívida. No Brasil, 70% da dívida externa tornou-se estatal. Com isso, "criou-se uma contradição entre a intensa geração de receitas de exportação pelo setor privado e o intenso endividamento do setor público. [...] Ao governo só restaram três caminhos: cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a juros atraentes" (Kucinski e Branford, 1987: 43). Desde então, para Cano, o gasto público passa a ser estruturalmente desequilibrado. Os resultados desse processo foram terríveis na "década perdida" brasileira: taxa média de crescimento de 2,1% (na indústria, de 1%); redução da taxa de investimento e recrudescimento da inflação (Cano, 1994: 52).

A opção diante daqueles três caminhos, ao longo da década de 1980, foi pela emissão de títulos da dívida, elevando os juros e alimentando o processo inflacionário. O Brasil saltou de uma inflação anual de 91,2%, em 1981, para 217,9% em 1985 (Kucinski e Branford, 1987: 45). Os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980, quando a estagnação chega à periferia, fazendo cair os índices de crescimento, deslegitimando os governos militares e dando fôlego às transições democráticas, tendo como sua maior expressão o endividamento. Decresce radicalmente o fluxo de recursos para a América Latina a partir daí. Para Cano (1994: 85), o mundo desenvolvido voltou as costas para a

América Latina naqueles anos, quando os fluxos de investimento externo caíram de 12% para 6% (no Brasil, de 4,2% para 1%).

Após a crise da dívida do início dos anos 1980, diante da possibilidade de colapso financeiro internacional, impõe-se o discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização em toda a região latino-americana. Na verdade, tratou-se de parte de um ajuste global, reordenando as relações entre o centro e a periferia do mundo do capital. Houve uma espécie de coordenação da reestruturação industrial e financeira nos países centrais, cujo custo foi pago duramente pela periferia (Tavares e Fiori, 1993: 42). Para Tavares, nos anos 1980 ocorreu uma transformação produtiva, cujos benefícios ficaram extremamente concentrados nas economias centrais, enquanto os custos foram pagos pela crise financeira do Estado com fortes impactos para a política social, pelos sindicatos e pelos países da periferia. Nos países de desenvolvimento industrial intermediário, Tavares identifica dificuldades para converter a estrutura industrial e conquistar uma inserção internacional dinâmica, em função da heterogeneidade estrutural de suas economias e da piora das relações internacionais com o endividamento, e seus impactos, em particular a quebra financeira do Estado.

Segundo Tavares, as políticas de estabilização no Brasil dos anos 1980 — ortodoxas ou heterodoxas — tiveram fôlego fraco e, portanto, pouca capacidade de reverter a crise desencadeada no início da década. Ao longo desses anos, a média de inflação foi de 200%, acompanhada do agravamento da fragilidade financeira do setor público e do comportamento defensivo dos agentes privados. É quase ocioso falar neste momento do imenso impacto social da crise, que esteve na raiz do movimento político contra a ditadura. Assim, a década de 1980 terminou com uma situação econômica vizinha à hiperinflação, mesmo tendo o país vivido numa espécie de ajuste fiscal permanente, “seja pelo lado do gasto (1980-84), da receita (1986 e 1990) ou do aumento da dívida interna (1987-89 e novamente 1991-92)” (Tavares e Fiori, 1993: 98). Escrevendo em 1993, Tavares e Fiori lembram que foram realizados no Brasil dez ajustes fiscais e sete máximos ou minidesvalorizações da moeda, que não obtiveram de forma duradoura os resultados desejados (1993: 104). Portanto, em síntese, de um ponto de vista econômico, tem-se, na entrada dos anos 1990, um país derruído pela inflação — a “dura pedagogia da inflação” a que se refere Oliveira (1998: 173) e que será o fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal; paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público; sem solução consistente para o

problema do endividamento; e com uma questão social gravíssima. Tem-se a mistura explosiva que delineia uma situação de crise profunda.

Um outro aspecto de destaque nos anos 1980 foi a redefinição das regras políticas do jogo, no sentido da retomada do Estado democrático de direito. Essa foi a tarefa designada para um Congresso constituinte e não para uma Assembleia Nacional livre e soberana, como era a reivindicação do movimento dos trabalhadores e dos movimentos sociais. Ainda assim, a Constituinte tornou-se uma grande arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros, após a sequência de frustrações — colégio eleitoral, morte de Tancredo Neves e falência do Plano Cruzado (Behring, 2003 e Boschetti, 2006). Esse movimento operário e popular novo era um ingrediente político decisivo da história recente do país, que ultrapassou o controle das elites. Sua presença e sua ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos na Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária. Para Sader, a transição democrática brasileira diferenciava-se de outras na América Latina, exatamente a partir deste elemento fundamental: as mudanças estruturais engendradas pela industrialização e a urbanização, que criaram as condições para o surgimento de um movimento operário e popular novo, que foi decisivo para uma espécie de refundação da esquerda brasileira. Com isso, para ele, o Brasil se transformou num elo explosivo do capitalismo latino-americano, em função das enormes contradições econômicas, das tutelas financeira e militar, e da constituição de sujeitos políticos dispostos a enfrentá-las (Sader, 1990: 88). Dessa forma, todos os movimentos da transição democrática ao longo da década foram tencionados por essa presença incômoda para as classes dominantes brasileiras e forâneas.

Mas já estavam presentes também as expectativas de mudança em outra direção, a da nova agenda neoliberal. Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve for-

ternativas partidárias para reproduzir seu poder" (1990: 65), e "nos braços de um político que se coloca no lugar de uma dominação organizada em partido político, com programa, tática, alianças relativamente claras, filiações" (1990: 73). Dessa forma, para além da crise econômica que se arrastava, configurou-se uma crise política, delineada pelo avanço do movimento sindical e popular, colocando-se como alternativa de poder, combinando-se explosivamente à fragmentação da burguesia brasileira, num período grávido de possibilidades de aprofundamento da democracia política e econômica, mas também repleto de tendências regressivas e conservadoras ainda fortes e arraigadas na sociedade brasileira, mesmo depois de tão intenso acúmulo de forças pelos trabalhadores e movimentos populares.

Na interessante análise de Nogueira (1998), observa-se que, ao longo dos anos 1980, as dificuldades do Estado brasileiro adquiriram transparência em alguns aspectos: sua intensa centralização administrativa; suas hipertrofia e distorção organizacional, por meio do emprego, da sobrepõemção de funções e competências e da feudalização; sua ineficiência na prestação de serviços e na gestão; sua privatização expressa na vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos e na estrutura de benefícios e subsídios fiscais; seu déficit de controle democrático, diante do poder dos tecnocratas e, dentro disso, o reforço do Executivo em detrimento dos demais poderes.

O sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990, com todas as suas consequências para a política social, como se viu, foi sendo delineado na década anterior, na periferia do mundo do capital, de uma forma generalizada, e no Brasil, em particular. No próximo capítulo vamos desenvolver as características da política social brasileira na década de 1990, quando se abre um novo período de inovação, delineadas na tensão entre as conquistas constitucionais asseguradas pelo forte movimento social da redemocratização e a contra-reforma neoliberal. Entretanto, antes de prosseguir, cabe uma caracterização breve dos acontecimentos no âmbito da política social dos anos 1980 e que favoreceram os eixos conquistados no marco constitucional. Do ponto de vista dos últimos anos da ditadura e do governo Sarney, na chamada Nova República, apesar dos anúncios de priorizar a área social, houve iniciativas pífias no enfrentamento das expressões da questão social. O carro-chefe da política social de Sarney, por exemplo, foi o conhecido Programa do Leite, mais voltado para instrumentalizar as associações populares — incumbidas de distribuir os tickets para as fa-

tes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares. Houve forte mobilização social, por meio das emendas populares — 122 emendas, assinadas por 12.277.423 brasileiros (Boschetti, 2006) —, num movimento intenso e por vezes subestimado pelos analistas. Todavia, prevaleceram os acordos estabelecidos por uma maioria mais conhecida como "Centrão" — apelido que diz muito sobre a natureza de tal articulação —, que chegou até a prolongar o impopular governo Sarney por mais um ano. Assim, Nogueira tem razão quando afirma que a Carta de 1988 "não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional" (1998: 159) e de que expressou "a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro" (1998: 160).

O divisor de águas — e a renovação das esperanças — deslocou-se, então, para a primeira disputa presidencial direta, em 1989, num ambiente marcado pelo que Velasco e Cruz (1997) chama de consensos negativos: uma crise que chegava ao limite do suportável e que exigia a mudança das regras do jogo e a percepção de que no seu âmago estava a questão do Estado. No entanto, os diagnósticos e projetos eram radicalmente diferentes nas candidaturas de Lula e Collor, que chegaram ao segundo turno do pleito, expressando as tensões entre as classes sociais e segmentos de classe ao longo dos anos 1980. Pragmaticamente, as elites depositaram, no segundo turno e um tanto a contragosto, a confiança em Fernando Collor de Mello. Afinal, seu discurso era também o dos setores insatisfeitos com a Carta Constitucional e que já preconizavam, após o Plano Cruzado, a guinada rumo ao ajuste neoliberal. E sua origem social e trajetória política advinham das classes possuidoras, o que lhe dava créditos de classe, num enfrentamento com um candidato de origem operária. Sader sinaliza o desconforto na ocasião: "as classes dominantes saíram vitoriosas eleitoralmente do pleito, tendo sofrido um enorme susto e percebido que não dispunham de al-

mílias, o que gerou vantagens clientelistas — do que em promover a ampliação do acesso à alimentação. Assim, nesse período, mantém-se o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorializado da política social brasileira, subsumida à crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social. As propostas de reestruturação das políticas sociais, formuladas no âmbito dos grupos de trabalho criados pelo governo Sarney destinados a “repensar” as políticas de previdência, saúde, educação e assistência social, não foram implementadas. Suas contribuições, contudo, foram incorporadas no processo constituinte e ajudaram a definir o conceito de seguridade social.¹⁵

A grande novidade, portanto, era o processo de redemocratização, apesar da crise econômica, com seu forte conteúdo reformista, no sentido de desenhar na Constituição políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. Constituiu-se nesse período uma Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos com compromissos democráticos que participaram dos grupos de trabalho. Daí decorre, por exemplo, a introdução do conceito de seguridade social, articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social, e dos direitos a elas vinculados, a exemplo da ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, agora no valor de um salário mínimo e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência. Advém também desse processo uma série de inovações democratizantes, tais como: o novo estatuto dos municípios como entes federativos autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos e a instituição de um ciclo orçamentário que passa a comportar um orçamento da seguridade social. Alguns trabalhos mostram o processo de luta, a participação dos sujeitos políticos, profissionais e de usuários, e que foram decisivos para a formatação legal dos direitos sociais no Brasil, pela primeira vez sob inspiração beveridgiana. Boschetti (2006) mostra a difícil travessia do deserto da assistência social para se elevar à condição de política pública de seguridade, na perspectiva de superar suas características de território do clientelismo, do alcatório e do improviso. Bravo (1996 e 2000) reflete sobre esse processo na saúde, pensada na Constituição com grande influência do movimento da reforma sanitária que já vinha se orga-

15. Sobre esse processo, ver a análise de Boschetti, 2006, sobretudo capítulo 4.

nizando desde fins dos anos 1970, como movimento social e como luta institucional, o que se consolida na VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), com sua proposição do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS) e do conceito de saúde integral, relacionada às condições de vida e trabalho da população. A luta da saúde foi árdua, deparando-se com fortes interesses econômicos do setor privado, a exemplo da Federação Brasileira dos Hospitais e da indústria farmacêutica, que conseguiram lamentavelmente assegurar sua participação no SUS, com acesso, portanto, aos recursos públicos. Na política previdenciária, além de sua inserção numa lógica de seguridade, em especial no que se refere ao financiamento, houve ampliação de direitos, a exemplo: da licença-maternidade de 120 dias, extensiva aos trabalhadores rurais e empregadas domésticas; do direito de pensão para maridos e companheiros; e da redução do limite de idade — 60 anos para homens e 55 para mulheres para acesso à aposentadoria; da indexação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo, dentre outros (Cabral, 2000). Nesse período também teve destaque a intervenção dos movimentos sociais em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, que inscreveram a perspectiva da criança como prioridade absoluta e a inimitabilidade penal abaixo dos 18 anos, o que se desdobrou posteriormente no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que implicou um forte reordenamento institucional voltado para a atenção a esse segmento.

Apesar dos avanços, foram também inscritas no texto constitucional, produto de uma correlação de forças desfavorável, conforme apontamos acima, orientações que deram sustentação ao conservantismo no campo da política social. Exemplo disso é a contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado, em que pese a caracterização de dever do Estado para algumas políticas. Outro exemplo importante foi a derrota das emendas sobre reforma agrária e a vitória dos ruralistas, grandes proprietários de terras. Sabemos, contudo, que as condições políticas e econômicas da década de 1990 em diante, e que implicaram um giro conservador para o neoliberalismo (Bravo, 2000), que dificultaram em muito a implementação real dos princípios orientadores democráticos e dos direitos a eles correspondentes, processo que analisaremos detidamente no próximo e último capítulo deste livro.

Filmografia

Estado de sítio. França/Itália/Alemanha. 1973. Direção: Costa Gavras. Duração: 119 min.

O apito da panela de pressão. Brasil. 1977. Direção: Sérgio Tufik. Documentário. Duração: 119 min.

Eles não usam black-tie. Brasil. 1981. Direção: Leon Hirszman. Duração: 134 min.

Cabra marcado para morrer. Brasil. 1984. Direção: Eduardo Coutinho. Duração: 119 min.

Meu nome é Joe. Estados Unidos. 1998. Direção: Ken Loach. Duração: 105 min.

Pão e rosas. Inglaterra. 2000. Direção: Ken Loach. Duração: 110 min.

Os ferroviários/The Navigators. Inglaterra/Alemanha/Espanha. 2001. Duração: 96 min.

Cidade de Deus. Brasil. 2002. Direção: Fernando Meirelles. Duração: 130 min.

Invasões bárbaras. Canadá/França. 2003. Direção: Denys Arcand. Duração: 99 min.

Crianças invisíveis. Itália. 2005. Direção: Mehdi Charef, Katia Lund, John Woo, Emir Kusturica, Spike Lee, Ridley Scott, Jordan Scott e Stefano Veneruso. Duração: 116 min.

O corte. França/Bélgica/Espanha. 2005. Direção: Costa Gavras. Duração: 122 min.

O jardineiro fiel. Estados Unidos. 2005. Direção: Fernando Meirelles. Duração: 129 min.

Capítulo 5

Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo*

Concluimos o capítulo anterior com um prognóstico não muito otimista para os desdobramentos da política social no Brasil, apesar das importantes conquistas de 1988. Isso porque, se aquelas conquistas anunciavam uma importante reforma democrática do Estado brasileiro e da política social, engendrando um formato social-democrata com mais de 40 anos de atraso, as condições econômicas internas e internacionais, como também se analisou no Capítulo 4, eram extremamente desfavoráveis. Apesar do ascenso das lutas democráticas e dos movimentos sociais, que apontavam condições políticas e uma base de legitimidade forte para a realização de reformas efetivas, muitas contradições se interpuseram a essa possibilidade. Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma¹ do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência. Iniciamos este último capítulo com uma caracterização da contra-reforma

* Parafraseando Boschetti, 2003.

1. Processo que é amplamente tratado em Behring (2003), cuja análise é parcialmente recuperada neste item.