

## DEBATE

**O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo***The place of social policies in contemporary capitalism***Rosa Maria MARQUES<sup>1</sup>****Apresentação**

**N**o momento atual, principalmente depois das “negociações” entre o governo de Aléxis Tsípras e o Eurogrupo sobre o terceiro memorando, que definiu as condições para o pagamento da dívida grega, as políticas sociais têm se revelado, de maneira a não restar dúvidas, um obstáculo para os interesses do capital em geral e do capital dito financeiro em particular. Para se chegar a essa conclusão, faz-se necessário resgatar o processo de construção das políticas sociais que conformaram o chamado *Welfare State* (WS)<sup>2</sup> e analisar as características distintivas do capitalismo contemporâneo em relação ao período em que aquele se estruturou. É com base no entendimento dos determinantes da expansão das políticas

sociais nos trinta anos que se seguiram ao fim da II Guerra Mundial (II GM) que se pode analisar o significado maior do período atual do capitalismo. Assim sendo, esse artigo, repitamos, está tratando do lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo, *vis-à-vis* ao período do WS.

Não desconhecemos a existência de políticas sociais anteriores ao WS e nem o fato do neoliberalismo admitir políticas focalizadas na cobertura de diferentes riscos.

A partir dessa premissa, este artigo está dividido em duas partes, além desta apresentação e das conclusões. A primeira trata dos determinantes da construção do WS, o que implica dialogar, mesmo que de maneira sucinta, com a visão das principais teorias explicativas sobre esse processo. Essa parte está organizada em duas seções: uma que aborda as principais teorias explicativas do WS e outra que apresenta nossa visão sobre esse processo. A segunda parte do artigo apresenta as principais características do capitalismo contemporâneo, destacando como o capital dito financeiro define a dinâmica da acumulação e a relação entre o capital e o trabalho, e qual lugar ele atribui às políticas sociais.

---

<sup>1</sup> Economista. Pós-doutora em Economia. Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil). Líder do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano, certificado pela PUC-SP e integrante dos Grupos de Pesquisa do CNPq.

<sup>2</sup> Embora o *Welfare State* tenha se desenvolvido em países europeus capitalistas, era usado como referência quando das lutas pela ampliação da proteção social de outros países, especialmente na América do Sul.

## 1 Os determinantes da construção do Welfare State<sup>3</sup>

### 1.1 As principais teorias explicativas

Na literatura especializada, a origem e o desenvolvimento do WS são atribuídos a diferentes causas, dependendo da corrente de pensamento a que se filiam os autores. No Brasil, vários são os pesquisadores que buscaram classificar esses autores a partir de seus argumentos. Entre eles, destacamos Arretche (1995), cujas principais conclusões aqui resumimos<sup>4</sup>.

Arretche classifica, inicialmente, os autores em dois grandes blocos: os que concedem peso à ordem econômica e os que buscam as fontes explicativas do fenômeno nos fatores políticos. Numa segunda classificação, subdivide o primeiro bloco entre os que compreendem o WS como uma necessidade oriunda das mudanças provocadas pela industrialização nas sociedades e aqueles que o veem como resposta às demandas de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Por sua vez, as explicações que atribuem importância ímpar aos condicionantes de ordem política são agrupadas entre os que consideram o WS resultado da ampliação progressiva de direitos; do acordo entre o capital e o trabalho organizado; e das configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas.

Os principais autores que explicam o surgimento do WS como resposta às mudanças ocorridas nas sociedades a partir da industrialização são Harold Wilensky, Richard Titmuss e Thomas H. Marshall. Para Wilensky e Lebeaux (1965), a origem dos programas sociais deve-se ao fato de a industrialização ter alterado radicalmente a vida familiar, concedendo novos papéis para seus integrantes e diminuindo sua capacidade de determinar a reprodução da força de trabalho. Para ele, os programas constituem em elementos-chave da promoção da coesão e integração social, mas sua construção só foi possível em função do excedente gerado e acumulado no processo de industrialização. Já o desenvolvimento do WS teria sido praticamente determinado por fatores culturais, o que explicaria as diferenças existentes em países tais como Estados Unidos (EUA), Japão, França e Inglaterra.

Titmuss (1974), por sua vez, atribui à crescente divisão do trabalho propiciada pela industrialização as causas da ampliação dos programas sociais. Bem diferente é o entendimento de Marshall (1967 *apud* ARRETCHÉ, 1995). Para ele, tanto a origem como o desenvolvimento do WS devem ser atribuídos à evolução lógica e natural da própria ordem social decorrente da industrialização. Em outras palavras, passado o período inicial da industrialização e instalado o novo modo de vida a ela inerente, as linhas de força do sistema social teriam se autonomizado, de forma que ele se ampliaria e se consolidaria animado por sua própria dinâmica. Como bem acentua Arretche (1995), nesses autores, não há lugar para os conflitos e decisões políticas como variáveis

---

<sup>3</sup> Esta parte constitui um resumo modificado do capítulo I do livro *A proteção social e o mundo do trabalho*, publicado em 1997, pela Bienal.

<sup>4</sup> Outro pesquisador, que se preocupou em classificar as interpretações sobre o WS, é Coimbra (1987). Por falta de espaço, deixamos de contemplar aqui sua classificação.

explicativas da origem e desenvolvimento do WS.

Entre aqueles que consideram o WS resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, encontram-se James O'Connor (1977) e Claus Offe (1972). Para O'Connor (1977), os gastos realizados pelo Estado ou visam garantir a acumulação do capital ou legitimar o sistema. O primeiro tipo de gasto, dividido em investimento e consumo sociais, destina-se a aumentar a produtividade do trabalho e a rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho. O segundo, compreendido pelas despesas sociais, busca legitimar o sistema mediante a minimização dos efeitos perversos da acumulação.

Já Offe (1972) enfatiza o papel desempenhado pelo WS no suprimento das necessidades no interior das sociedades capitalistas avançadas. No seu entendimento, a destruição das formas anteriores de vida exigiria que o Estado passasse a se preocupar em garantir a cobertura de necessidades básicas, bem como de novas, inerentes ao desenvolvimento capitalista. Assim, o WS corrigiria/compensaria (des) funcionalidades criadas pelo processo de acumulação capitalista no plano social.

Entre os autores que consideram os condicionantes políticos como determinantes do WS, entendendo-o como resultado da ampliação progressiva dos direitos, novamente é dado lugar de destaque a Marshall (1967), através de sua obra "Cidadania, Classe Social e Status". Para ele, na medida em que o *continuum* - de direitos civis para políticos, e de direitos políticos para sociais - é parte integrante do próprio construir do

conceito de cidadania na sociedade capitalista, os programas sociais de responsabilidade do Estado expressariam o corolário desse processo.

Vários são os autores que desenvolvem suas análises a partir desse entendimento do significado do WS. Entre eles se destaca Pierre Rosanvallon. Segundo ele, "[...] os direitos econômicos e sociais aparecem naturalmente como um prolongamento dos direitos civis." (ROSANVALLON, 1981, p. 23). Embora aplique o termo "naturalmente", não deixa de ver que é o movimento democrático e igualitário, iniciado no século XVIII, que reivindica a ampliação do escopo compreendido na ideia de cidadania. De natural, portanto, resta pouco.

Finalmente, há aqueles que compreendem o WS como resultado do acordo entre o capital e o trabalho organizado. Ian Gough e Gosta Esping-Andersen são exemplos representativos desse pensamento. Para Gough (1979), o WS corresponde a um determinado estágio de desenvolvimento do sistema capitalista e, tal como O'Connor, entende que seus programas cumprem a função de auxiliar o processo de acumulação, de reproduzir a força de trabalho e de legitimar o sistema. Contudo, ao reconhecer que não havia nenhum automatismo que levasse ao surgimento de leis que garantissem a realização dessas funções, passa a se distanciar de O'Connor. O mesmo ocorre quando aponta que a expansão do WS está condicionada à dinâmica da acumulação e à capacidade de financiamento dos programas sociais. Para esse autor, a pressão exercida pelas classes subordinadas e pelos outros grupos organizados a elas associadas, bem como o seu grau de organização, é de-

cisiva para a introdução das políticas sociais e para a determinação do grau de sua centralização. Dessa forma, o desenvolvimento do WS pode ser visto como expressão do acordo realizado entre o capital e o trabalho nos anos que se seguiram ao fim da II GM. Embora Gough (1979) enfatize a importância das condições de financiamento para a manutenção do WS, depreende-se de sua análise que a expansão ou retração das políticas sociais depende fundamentalmente da relação de forças entre os agentes sociais que realizaram esse acordo.

A importância do grau de organização dos trabalhadores é bem apreendida por Gosta Esping-Andersen (1991). Além de considerar que as diferenças entre os sistemas de proteção são determinadas pela diversidade do peso social ativo que os trabalhadores assumem em cada sociedade, atribui a suas lideranças a consciência de que a implantação dos programas sociais significa, entre outras, a possibilidade de desmercantilizar parte do custo de reprodução da força de trabalho.

Por último, ainda entre aqueles que concedem um peso relativamente importante para os condicionantes políticos, encontram-se os que veem o WS como o "[...] resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas" (ARRETCHE, 1995, p. 29). São eles: Hugk Hecló, Theda Skoepol, Ann Sholla Orloff e Margareth Weir.

## **1.2 Da solidariedade de classe à solidariedade sistêmica**

A maioria das teorias que buscam explicar a origem e o desenvolvimento dos sistemas

de proteção social não distingue a proteção social existente antes do final da II GM do período do WS e tende a eleger uma variável como a única explicativa do fenômeno. Do meu ponto de vista, uma variável pode, na melhor das hipóteses, assumir principalidade, mas é um equívoco atribuir importância única a um ou outro fator, seja ele econômico ou político. Assim fazendo, se abandona a perspectiva de analisar como esses fatores interagem entre si, perdendo-se parte da riqueza do processo de construção dos sistemas de proteção social.

A segunda parte desta seção descreve os principais momentos da construção dos sistemas de proteção. Em linhas gerais, nela é defendida que a proteção social, tal como a conhecemos hoje, mais do que ser produto da industrialização, foi resultado do embate entre os trabalhadores e um tipo particular de padrão de acumulação, o padrão taylorista/fordista. Como se verá mais adiante, entende-se que o WS era funcional para esse padrão de acumulação, o que está longe de significar que foi criado para servi-lo. Portanto, nossa interpretação afasta-se de uma leitura funcionalista da construção dos sistemas de proteção social, que explica o surgimento do WS a partir de necessidades políticas, sociais ou econômicas do capitalismo. Como bem ensina Stephen Gould (1992), o uso de uma característica não constitui razão explicativa de sua construção.

Assim, embora seja defendido que os sistemas de proteção tenham contribuído, e muito, para viabilizar a acumulação fordista - tanto do ponto de vista do consumo, como na "domesticação" da classe trabalhadora -, seu desenvolvimento não foi pensa-

do para tanto. Aqueles que apenas compreendem o WS como um instrumento de dominação e legitimação da classe dominante estão confundindo a natureza do Estado capitalista e suas instituições com as formas assumidas por ele no processo histórico de sua formação. Do ponto de vista do conteúdo, o Estado burguês é o aparelho de dominação da classe capitalista; é através dele que a burguesia mantém e preserva seu sistema de exploração e sujeita os trabalhadores a sua dominação. É isso que nos ensinam Marx (1971), Engels (1974) e Lenin [19-?]. Mas eles também nos dizem que a forma assumida pelo Estado burguês e, portanto, de suas instituições, expressam a correlação de forças entre as classes sociais.

Nesse sentido, o WS, funcional para a acumulação fordista, deve ser visto como resultado de uma série de conquistas dos trabalhadores e não como um ardil bem sucedido das classes dominantes. Além disso, é preciso lembrar que existem diferentes tipos de sistemas de proteção social. Essas diferenças só podem ser explicadas pelo desenvolvimento histórico que conformou a burguesia e a classe trabalhadora em cada país e pela correlação de forças existente entre elas.

Dessa forma, é perfeitamente possível se considerar o WS como o resultado da luta realizada pelos trabalhadores na conquista de melhores condições de vida e, simultaneamente, entendê-lo como instrumento de viabilização de uma particular forma de exploração do capital sobre o trabalho.

### 1.2.1 Primeira Fase

A formação histórica dos sistemas de proteção social se confunde com a própria construção da sociedade capitalista. Em suas origens, encontram-se os mecanismos criados pelos trabalhadores assalariados da indústria, os quais constituíam amparo de tipo "ajuda mútua". Formados pelos trabalhadores da indústria, visavam prover necessidades derivadas do desemprego, da doença, da morte e da velhice (CASTEL, 1995). Essas formas rudimentares e corporativistas de proteção buscavam cumprir dois objetivos. O primeiro, preencher o vazio ocasionado pela destruição das antigas formas de solidariedade associadas às corporações de ofício e à vida no campo, provocado pelo rápido crescimento da indústria e das cidades. O segundo, servir como garantia mínima para que os trabalhadores pudessem não ficar completamente à mercê das condições de trabalho e salário oferecidas pelos capitalistas. A existência desse tipo de proteção social, bem como sua capacidade em prover a cobertura que se propunha, dependia do grau de organização que os trabalhadores, reunidos por ramos de atividade, lograram alcançar nas fases iniciais do processo de industrialização.

Na época, a única ação realizada pelo Estado, com o concurso decisivo da iniciativa privada, se resumia às "casas de trabalho", que longe de constituírem instrumento de integração ou de assistência social, representavam uma poderosa ferramenta para obter o disciplinamento da força de trabalho (CASTEL, 1995). Mais tarde, dada a omissão do Estado, alguns empresários preocuparam-se em garantir uma cobertura mínima dos principais riscos e necessidades de seus trabalhadores. As ações desenvol-

vidas pelos industriais abrangiam, inclusive, o fornecimento de moradia e educação para os filhos dos trabalhadores. De acordo com alguns autores, dos quais se destaca Coriat (1982), esse tipo de proteção permitia que o capitalista fixasse e disciplinasse sua força de trabalho.

O Estado somente passou a se responsabilizar pela organização e gestão da proteção social impulsionado pelo crescimento da organização independente dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991). Isso ocorreu no início do século XX, fase que corresponde à gestão taylorista da força de trabalho. A única exceção que se tem registro é o caso da Alemanha, onde a legislação previdenciária data dos anos oitenta do século XIX. Esse fato, no entanto, apenas vem confirmar a relação existente entre a emergência do Estado em matéria de proteção social e o grau de organização dos trabalhadores.

Na leitura de Esping-Andersen (1991), a iniciativa de Bismarck tinha a clara intenção de desmobilizar e cooptar a forte organização dos trabalhadores alemães. Ninguém melhor do que Engels (1895) para se ter uma ideia da importância social desse movimento.

A guerra de 1871 e a derrota da Comuna tinham, como Marx havia previsto, transferido o centro de gravidade do movimento operário europeu, da França para a Alemanha. Na França, é evidente que foram necessários vários anos para a recuperação da carnificina de 1871. Ao contrário, na Alemanha, onde a indústria - favorecida pela entrada de milhares de franceses - desenvolvia-se rapidamente, como uma serra quente, cada vez mais rápida, a socialdemocracia crescia com uma rapi-

dez e um sucesso ainda maior. Graças à inteligência com a qual os operários alemães utilizaram o sufrágio universal, instituído em 1866, o crescimento espantoso do partido apareceu aos olhos do mundo em cifras indiscutíveis. Em 1871, 100.000 votos; em 1874, 352.000; em 1877, 492.000 votos socialdemocratas. Em seguida veio o reconhecimento desse progresso pelas autoridades superiores, sob a forma da lei contra os socialistas. O partido foi momentaneamente disperso. O número de votos caiu para 312.000 em 1881. Mas esse golpe foi rapidamente ultrapassado e, a partir daí, sob a pressão da lei da exceção, sem imprensa, sem organização exterior, sem direito de associação e de reunião, a ampliação vai realmente começar. 1884: 550.000 votos; 1887: 763.000 votos; 1890: 1.427.000 votos. E a mão do Estado foi paralisada. A lei contra os socialistas desapareceu. O número de votos socialistas subiu para 1.787.000, mais de 1/4 da totalidade dos votos. (ENGELS, 1895, não paginado).

Contudo, aceitar que o Estado tenha se preocupado em organizar sistemas de proteção social pressionado pela organização dos trabalhadores não implica desconsiderar o papel que esses sistemas tiveram na própria formação do assalariamento. Como lembra Lenhardt e Offe (1984),

[...] do ponto de vista sociológico, nada indica que os indivíduos atingidos por essa "desapropriação" das condições de utilização do seu trabalho ou de outras condições de subsistência, transitem espontaneamente para o estado da proletarização "ativa", isto é, passem a oferecer sua força de trabalho nos mercados de trabalho. (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 15-16).

Entre outras, havia a alternativa da mendicância, do roubo e da emigração para outras terras. O trabalho assalariado torna-se atraente somente quando os riscos a ele associados passam a ser cobertos. E é isso que possibilitou a transformação em massa dos despossuídos em assalariados (LENNHARDT; OFFE, 1984, p. 16).

De maneira geral, pode-se afirmar que o desenvolvimento desigual da indústria e da organização dos trabalhadores determinou que a participação do Estado ocorresse em momentos diferentes nos vários países<sup>5</sup>. Já o processo de incorporação dos riscos na cobertura da proteção social garantida pelo Estado foi mais ou menos semelhante em todos os países. Há uma clara precedência do acidente de trabalho, da velhice e da invalidez sobre os demais. De fato, a garantia de benefícios decorrentes de acidente de trabalho foi origem da estruturação dos atuais sistemas de proteção. Mais do que isso, nas principais sociedades, seu surgimento foi o corolário de um amplo movimento social e político que lutava pela criação de legislações relativas à higiene e segurança no trabalho. A Tabela 1 apresenta, para alguns países, o ano em que teve início a ação do Estado na cobertura dos riscos sociais e em que foram fundados os partidos socialistas operários e as federações sindicais.

Tabela 1. Ano de criação dos partidos socialistas, das federações sindicais e das primeiras leis de cobertura dos principais riscos

Países	Sindicato	Partido	Riscos					
			Velhice	Invalidez	Morte	Doença	Maternidade	Acidente de trab.
EUA	-	-	1935	1935	1935	1965	nd	1908
R.U.	1867	1900	1908	1911	1925	1911	1911	1887
Alemanha	1868	1875	1889	1889	1889	1883	1883	1884
Itália	1906	1892	1919	1919	1919	1927/43	1912	1898
Japão	-	-	1941	-	--	1922	nd	1911
França	1895	1905	1910	-	--	1928	1928	1898
Espanha	-	-	1919	1919	1919	1942	1929	1932
Suécia	1898	1889	1932	1932	1932	1891/1931	1891/1931	1901

Fontes: Social Security (1990) e Navarro (1991). Elaborado pela autora.

Em relação ao grau de cobertura e forma de financiamento, a primeira fase dos sistemas de proteção caracterizou-se por estar dirigida apenas aos trabalhadores urbanos e utilizar as contribuições de empregados e empregadores como fonte de recursos. Destaca-se, ainda, que o regime de custeio era de capitalização coletiva, isto é, o fundo acumulado era utilizado para o pagamento das pensões e aposentadorias dos contribuintes de acordo com a disponibilidade decorrente da rentabilidade de seus ativos. Não havia, portanto, benefícios definidos. Nessa forma de organização da proteção, a solidariedade, de caráter compulsório, era estabelecida entre os próprios trabalhadores em atividade (OLIVENNES, 1992).

### 1.2.2. A Segunda Fase

O segundo período digno de nota da construção dos sistemas de proteção inicia-se ao término da II GM, quando o padrão fordista de acumulação tornou-se hegemônico no mundo. Apesar das diferenças nacionais, as características básicas deste período são a ampliação paulatina da cobertura para no-

<sup>5</sup> Segundo Navarro (1991), o grau de fraqueza relativa dos capitalistas frente aos demais segmentos da classe dominante determinou a maneira como foram respondidas, em cada país, as pressões da classe trabalhadora para a construção de um sistema de proteção.

vos segmentos de trabalhadores ou populacionais e a incorporação de novos riscos e problemas sociais como objeto de sua ação. É próprio do WS, portanto, a universalização da cobertura para o conjunto da população e o alargamento do próprio conceito de proteção. Além da garantia de renda em caso de desemprego, alguns países chegaram a incluir a habitação, os cuidados relativos a crianças pequenas e a reciclagem da mão de obra. Em termos de regime de custeio da aposentadoria, onde o financiamento era realizado mediante contribuição, houve a substituição da capitalização coletiva pela repartição simples, significando a introdução da solidariedade entre gerações.

As bases materiais para o desenvolvimento do WS foram propiciadas pelo rápido crescimento das economias dos países avançados e pela expansão do assalariamento em todas as esferas da atividade humana. Já em termos políticos, fundamental para o processo de decisão, foi determinante o papel desempenhado pela então União Soviética na derrota da Alemanha nazista, o surgimento de outros Estados socialistas no Leste e a importância das representações políticas dos trabalhadores na composição de vários governos no imediato pós-guerra (PRZEWORSKI, 1989; HOBBSAWM, 1995).

A universalização da cobertura implicou a superação da proteção social voltada para os trabalhadores assalariados e urbanos e a eleição da cidadania como princípio para a concessão dos direitos. Uma das consequências dessa profunda modificação foi o uso, cada vez mais significativo, das receitas fiscais no interior de sistemas basicamente dependentes das contribuições sobre a folha salarial. Na verdade, a garantia de

renda e serviços, independentemente da capacidade de contribuição do beneficiário, e a participação de recursos públicos no financiamento dos sistemas de proteção tornaram difusa a antiga separação entre a assistência e o seguro social.

Os anos 1950 e 1960 foram marcados por grandes transformações nas estruturas econômicas e sociais. De acordo com Hobsbawn (1995), esse período corresponde a uma fase excepcional do capitalismo, talvez único. O crescimento do Produto Nacional Bruto dos países do centro bateu todos os recordes anteriores e a indústria se expandiu por toda parte, inclusive nos países do então chamado Terceiro Mundo. A economia mundial aprofundou sua internacionalização, ampliando significativamente a importância do comércio realizado entre as nações e a presença de multinacionais. O crescimento acelerado do investimento - sustentado na realização de elevadas taxas de lucro - permitiu que o emprego aumentasse como nunca, apesar dos ganhos de produtividade propiciados pelas inovações tecnológicas que marcaram esse período. A necessidade de força de trabalho foi tal que, esgotados os bolsões tradicionais de reserva, a mulher passou a compor definitivamente o mercado de trabalho. Embora de forma diferenciada, governos de todos os matizes políticos adotaram o planejamento e consideraram legítima a intervenção do Estado na economia e na determinação das condições de existência da classe trabalhadora.

As nações, com exceção de países africanos e asiáticos, tornaram-se eminentemente urbanas, havendo diminuição abrupta do número de trabalhadores no campo. O ní-

vel de escolaridade aumentou, crescendo fantasticamente o número de jovens nas universidades. A taxa de mortalidade caiu e a expectativa de vida se ampliou em todos os cantos do mundo graças aos avanços da química e da indústria farmacêutica. A combinação de novos materiais, de invenções, de técnicas e da produção em massa, ao propiciar o barateamento dos produtos industrializados, determinou que bens e serviços antes considerados um luxo passassem a compor o padrão de consumo médio dos indivíduos e das famílias. Somou-se a isso a quantidade de produtos totalmente novos lançados no mercado e o aumento significativo da produção agrícola. Embora os pobres não tivessem desaparecido, o indivíduo médio vivia muito melhor do que antes da II GM. Fomes endêmicas desapareceram da face do mundo, a não ser as provocadas por guerras e, no dizer de Hobsbawm ao se referir à China de 1960/1, por loucuras políticas. Simultaneamente a essas transformações, desenvolveu-se o WS.

Essas são, em linhas muito resumidas, os principais traços das transformações ocorridas durante o período do pós II GM. Segundo algumas escolas de pensamento, com destaque para a regulacionista, os benefícios concedidos pela proteção social, assim como a política de aumento real dos salários e a expansão do crédito ao consumidor, no período, foram a contrapartida necessária da generalização das normas de produção que viabilizaram a produção em série. Sem entrar no mérito de quais foram as motivações conscientes que levaram ao início do processo de construção do WS, importa salientar que o sistema de proteção constituiu peça-chave desse período do capitalismo, pois auxiliou na implantação de

uma forma particular de gestão da força de trabalho, uma das bases da acumulação fordista.

Na unidade produtiva, a gestão da força de trabalho caracterizava-se pela estabilidade do emprego e pela concessão de aumentos reais de salário; no plano social, pelo conjunto de garantias propiciadas pelo WS, pela regulamentação do trabalho e pelo reconhecimento dos sindicatos como representantes legítimos da classe trabalhadora. Vale notar que não havia nenhum dispositivo legal que de fato garantisse a estabilidade. Essa era efetiva pura e simplesmente porque a economia trabalhava a quase pleno-emprego.

A incorporação de novos riscos sociais e a melhora nos valores dos benefícios permitiram que o salário deixasse de ser o único elemento constitutivo da renda disponível da população assalariada. Passaram a compor o custo de reprodução do trabalhador os benefícios sociais concedidos às famílias ou ao trabalhador, tanto sob a forma de serviços como através de pensões, auxílios e reembolsos de despesas. Em alguns casos, como na França, em 1990, a participação das transferências realizadas pelo WS chegou a representar mais de 30% da renda disponível das famílias (D'INTIGNANO, 1993, p. 55).

Assim, durante o período de consolidação do WS, foi concertada uma relação peculiar entre capital e trabalho. Na empresa, o acordo estabelecido contava, de um lado, com a garantia de emprego e aumentos reais de salário e, de outro, com a produção a altas taxas de produtividade, viabilizadas pela implantação da organização científica

do trabalho. No plano social, fazia parte desse concerto a generalização e aprofundamento da cobertura da proteção social.

O papel desempenhado pelos sindicatos e pelos partidos tradicionais dos trabalhadores no desenvolvimento desse acordo foi fundamental. Em primeiro lugar, cabe destacar que seu reconhecimento, pelo Estado e pelo capital, como os porta-vozes legítimos dos trabalhadores nas negociações salariais, significou não só a aceitação de que representavam uma força social importante na sociedade, como permitiu que as reivindicações fossem canalizadas para estes organismos. Em outras palavras, isso concedeu certo controle, certa previsibilidade nas relações com os trabalhadores. Esse controle foi ainda mais acentuado tendo em vista a ênfase atribuída pelas direções dos trabalhadores à questão da distribuição da renda nacional, em detrimento dos aspectos estruturais do capitalismo. A orientação dominante era a de garantir um aumento real de renda, tanto através do salário direito como do indireto. Assim, desde que a expansão da acumulação fosse acompanhada de aumento de salários reais e de uma crescente cobertura dos riscos sociais, não haveria atritos maiores entre capital e trabalho.

Dessa forma, a proteção social era absolutamente adequada aos interesses da acumulação fordista. Além de fixar o trabalhador na empresa e de viabilizar o consumo de massa, concedia certa previsibilidade nas relações com os trabalhadores.

## **2 O capitalismo contemporâneo e as políticas sociais**

### **2.1 Características do capitalismo contemporâneo**

Duas são as principais características do capitalismo contemporâneo. A primeira é a da mundialização do capital. Este processo, embora constitua uma continuidade do que já vinha sendo observado no período anterior, no sentido da ampliação do campo de atuação da acumulação do capital, ganhou expressão significativamente diferente a partir dos anos 1990. Do ponto de vista geográfico, não há lugar no mundo atual que não seja objeto da ação do capital. Essa configuração registrou salto qualitativo quando da extinção da União Soviética (URSS), da mudança de regimes dos países da Europa do Leste que integravam o Pacto de Varsóvia e, principalmente, com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001. Outro aspecto da ampliação do campo de atuação do capital é o fato de que atualmente não há atividade que lhe seja interdita, principalmente quando se leva em conta o processo de privatização sofrido pelo Estado em diferentes países. Nesse processo, até mesmo funções consideradas antes exclusivas do Estado, tal como as forças armadas, passaram a ser palco da ação do capital.

A segunda característica refere-se à centralidade alçada ao capital dito financeiro (capital portador de juros, no falar de Marx (1981)). Diferentemente do período anterior, quando a produção de bens e serviços constituía a prioridade das empresas e os empréstimos para financiá-la eram o negócio dos bancos, as atividades financeiras, sem qualquer ou longínqua relação com a produção, passaram a ser desenvolvidas por todos, isto é, empresas industriais e

comerciais, bancos e outras instituições, tais como fundos de pensão, fundos de investimento, etc. Isso significa que a atividade do capital portador de juros, na sua forma mais fetichizada posto que faz dinheiro sem passar pela produção, tornou-se dominante, tornando secundária aquelas relacionadas à produção e mesmo à comercialização.

A expansão dessa “nova” forma de fazer dinheiro foi espantosa. Em 2012, o total de capital nessa modalidade, a que chamamos de capital fictício, representava 10 vezes o PIB mundial (Tabela 2), o que é uma boa medida da centralidade assumida por esse tipo de capital na atualidade.

A dominância desse capital em relação aos demais tem várias consequências. A primeira delas é que a economia mundial (com raras exceções) registra baixo crescimento, derivado de um também baixo nível de investimento. Desconsiderando outras razões de ordem estrutural que são à frente mencionadas, a perspectiva de obtenção de lucros de aplicações financeiras no curto prazo atua como um freio ao investimento, pois esse exige, por sua natureza, um prazo de maturação maior. É a lógica do curto ou do curtíssimo prazo se imiscuindo na produção. Além disso, a rentabilidade média dessas aplicações passa ser referência para todas as atividades e filiais de uma empresa, o que pode determinar seu encerramento, gerando demissões mesmo quando essas são lucrativas. Simultaneamente, isso dá origem ao desenvolvimento de atividades estranhas à “missão” da empresa, todas na esfera financeira.

**Tabela 2. Capital Fictício no mundo - 2012.**

Capital Fictício no mundo - 2012		
Tipos	US\$ trilhões	% do PIB mundial
derivativos	632.568,00	870,23
títulos da dívida interna *	42.087,40	57,90
mercado de ações	53.935,98	74,20
<b>TOTAL</b>	<b>728.591,38</b>	<b>1.002,33</b>
<b>PIB mundial</b>	<b>72.690,00</b>	<b>100,00</b>
Fonte: BIS. Quarterly review.		
*Brasil, França, Alemanha, Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Reino Unido e EUA		

## 2.2 Razões e sentido

O lugar de dominância assumido pelo capital portador de juros, especialmente na sua forma de capital fictício, deve-se ao esgotamento relativo do padrão de acumulação desenvolvido no período do pós II GM. Ao final dos anos 1960, nos EUA, e em meados dos anos 1970, nos principais países europeus, o crescimento da taxa de lucro começou a desacelerar como reflexo do arrefecimento do crescimento produtividade e da manutenção do aumento dos salários reais (AGLIETTA, 1979; HUSSON, 2006). Isso provocou queda do nível de atividade e o retorno de altas taxas de desemprego.

Em resposta a essa situação, e na tentativa de recompor as condições favoráveis ao lucro, foi acelerada a introdução de novas tecnologias, promovida a desregulamentação de todos os tipos de mercado e fomentado o endividamento das famílias (especialmente nos EUA), entre outras iniciativas (CHESNAIS, 2012). No campo financeiro, a desregulamentação promoveu a liberalização monetária, a descompartmentalização dos mercados financeiros e a desintermedi-

ação, criando as condições para que o capital fictício se expandisse a níveis nunca antes vistos.

Para que essas alterações fossem colocadas em marcha, era necessário, contudo, romper o “acordo” estabelecido no pós II GM, de maneira a impedir, num primeiro momento, a continuidade dos ganhos salariais reais e, num segundo, promover redução dos salários. E isso só foi possível golpeando os trabalhadores, o que foi obtido infringindo derrotas importantes, tanto nos EUA como na Inglaterra, exatamente os países que capitanearam as reformas que conformaram o que é chamado de neoliberalismo. Desnecessário dizer que a dissolução da URSS e a entrada da China na OMC constituíram importante aporte na busca da resolução dos problemas enfrentados pelo capital, não só por implicarem abertura de novos espaços a serem ocupados, como por oporem os trabalhadores no plano internacional, o que favoreceu o rebaixamento dos salários e a piora das condições de trabalho.

Assim, ao mesmo tempo em que o capital produtivo e comercial buscava recompor um nível adequado de taxa de lucro – promovendo maior exploração dos trabalhadores, diminuindo salários e buscando reduzir os demais custos -, a expansão exacerbada do capital fictício e sua alta rentabilidade drenava parte substantiva dos lucros das empresas para atividades financeiras, de forma que o nível de atividade se mantinha baixo e o desemprego elevado. Dessa forma, a presença dominante do capital financeiro no capitalismo contemporâneo se opõe completamente aos interesses mais imediatos dos trabalhadores, pois atua contra a geração de emprego e renda.

O desenvolvimento exacerbado do capital fictício é resultado do fato de não existir nada que lhe impeça continuar a expandir atualmente. No vale tudo da desregulamentação, a busca pelo “lucro fácil” tende a imperar. Lucro, como dito anteriormente, que não se fundamenta na relação capital/trabalho, que não deriva da criação de um novo valor, pois não estabelece nenhuma relação com a produção. É sob essa forma de capital que fica denunciado o total esgotamento do capitalismo como modo social de reprodução da sociedade humana. É sob essa forma que o capital dinheiro transforma-se em antivalor e mostra seu verdadeiro caráter.

Nesse quadro, o lugar das políticas sociais está em um “Não Lugar”, pois não faz parte da agenda desse tipo de capital. Não se trata de dizer que elas não são prioritárias e sim que elas não interessam ao capital. Ao contrário, elas são vistas como um obstáculo ao pleno desenvolvimento de sua vocação: fazer dinheiro sem se dar ao trabalho de organizar a produção. O único interesse que esse tipo de capital tem em relação às políticas sociais é na transformação dos sistemas públicos de aposentadoria (de repartição) em sistemas privados, de capitalização, como forma de amealhar mais recursos para suas atividades especulativas.

Simultaneamente, também não é de interesse do capital produtivo e comercial a manutenção de políticas sociais do tipo daquelas desenvolvidas no interior do WS. Por mais que se diga que as rendas por elas transferidas às famílias constituem parte importante da demanda, sua forma de financiamento (contribuições e/ou impostos) é vista pelos capitalistas como custo. E, como sa-

bemos, o lucro é percebido pelos empresários como a diferença entre a receita e o custo. É claro que a defesa da retirada do Estado no campo das políticas sociais é acompanhada pelo avanço do capital nesse campo, especialmente nas aposentadorias e saúde.

O único nível de políticas sociais admitido, organizado e financiado pelo Estado, é aquele dirigido à população muito pobre<sup>6</sup>. E isso em função do elemento desagregador da sociedade que a sua não cobertura poderia provocar. Mas mesmo a garantia da manutenção desse tipo de política está sendo hoje questionada, quando vemos os resultados das ações dos credores nas negociações com a Grécia. A exigência da retirada dos subsídios às aposentadorias de menor valor é um exemplo disso.

E é com base na realidade que hoje vivenciamos que fica mais fortalecida a interpretação de que as políticas sociais implantadas no pós IIGM foram resultado de uma específica correlação de forças entre o capital e o trabalho, favorável a este último.

## Conclusões

As políticas sociais organizadas e financiadas pelo Estado, com vocação à universalização, foram fruto de uma determinada correlação de forças estabelecida entre o capital vinculado ao padrão de acumulação fordista e os trabalhadores. Esse padrão de acumulação, fundado na produção de bens e serviços, esgotou-se relativamente quando começou a apresentar taxas de lucro cada vez menores e foi substituído pela pre-

sença dominante de um capital que não estabelece vínculo com a produção. Esse capital, chamado de capital fictício, que tem se expandido significativamente desde os anos 1990, tem auxiliado na manutenção de um baixo nível da atividade mundial e de um elevado desemprego. Não há grandes empresas que, à parte de sua “missão”, não tenha aplicações de todos os tipos junto ao mercado financeiro.

Esse capital que, repetimos, se reproduz sem passar pela produção, tem sido largamente exitoso em seu propósito, apesar das crises. Esse êxito fortalece a ideia de que é possível fazer dinheiro (lucro) sem o concurso da ação criadora do trabalho vivo. Daí decorre seu descaso ou desprezo com relação ao nível dos salários dos trabalhadores, a sua condição de trabalho e vida e às políticas sociais. Ao mesmo tempo, o capital produtivo e comercial (hoje totalmente imbricado ao outro), tem movido uma luta sem quartel contra os trabalhadores na tentativa de recuperar taxas de lucro satisfatórias. E nessa luta, não só os salários são comprimidos como são reduzidas o campo da ação e o valor dos benefícios das políticas sociais. Se políticas sociais construídas no período do Welfare State ainda subsistem é porque segmentos amplos da população de diversos países ainda conseguem resistir aos avanços de sua destruição. Contudo, em situações limites como as que vemos acontecer na Grécia, o “Não Lugar” das políticas sociais no capitalismo contemporâneo fica totalmente denunciado.

## Referências

AGLIETTA, M. **Regulación y crisis del capitalismo**. México: Siglo Veintiuno, 1979.

<sup>6</sup> É o que se depreende dos documentos do Banco Mundial.

- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-39, 1º semestre de 1995.
- BIS. Bank for International Settlements. Quartely review, March 2013. Disponível em: <[https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qs1303.pdf](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qs1303.pdf)>. Acesso em : 30 out. 2013.
- CASTEL, R. Les **metamorphoses de la question sociale**: une chronique du salariat. Paris, Fayard, 1995.
- CHESNAIS, F. As raízes da crise econômica mundial. **O Olho da História**, Salvador, n. 16, não paginado, 2012. Disponível em: <<http://oolhodahistoria.org/n16/artigos/chesnais1.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2015.
- COIMBRA, M. A. Abordagens Teóricas do Estudo das Políticas Sociais. In: \_\_\_\_\_. **Política Social e Combate à Pobreza**. São Paulo: Jorge Zahar, 1987. p. 65-103.
- CORIAT, B. **L'atelier et le chronomètre**. Paris: Christian Bourgois, 1982.
- D'INTIGNANO, B. M. **La protection sociale**. Paris. Éditions de Fallois, 1993.
- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Rio do Janeiro: Civilização, 1974.
- ENGELS, F. (1895). Introdução à edição de 1895 de "Luta de Classes na França – 1848 a 1850", de Karl Marx. Disponível em: <[https://www.marxists.org/portugues/marx/1850/11/lutas\\_class/introducao.htm](https://www.marxists.org/portugues/marx/1850/11/lutas_class/introducao.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2015.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- GOUGH, I. **The political economy of the welfare state**. London: MacMillan, 1979.
- GOULD, S. **Viva o Brontossauro**. São Paulo: Schwarcz, 1992.
- HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX - 1914/1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUSSON, M. Finance, hyper-concurrence et reproduction du capital. In: SEMINAIRE D'ÉTUDES MARXISTES. La finance capitaliste. Paris: Presse Universitaire de France, 2006.
- LENIN, V. **Estado e revolução**. Rio de Janeiro: Diálogo, [19--?].
- LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do Estado e política social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, C. (Org). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- MARQUES, R. M. **A proteção social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bial, 1997.
- MARSHALL. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Buenos Aires: Claridad, 1971.

MARX, K. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. Livro III, Volume V.

NAVARRO, V. Produção e Estado de bem-estar. O Contexto Político das Reformas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 156-199, 1991.

O'CONNOR. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OLIVENNES, D. Le société de transferts. **Le Debat.**, Paris, n. 69, p. 110-121, abr. 1992.

OFFE, C. "Advanced capitalism and the Welfare State". *Politics and Society*, II, nº 4, 1972.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ROSANVALLON, P. **La Crise de l'Etat Providence**. Paris: Seuil, 1981.

SOCIAL SECURITY. **Security Programs Throughout the World**. USA, 1990.

TITMUSS, R. **Social Policy**. New York: Pantheon Press: New York, 1974.

WILENSKY, H.; LEBEAUX, C. **Industrial Society and Social Welfare**. New York: The Free Press, 1965.