



Joana da Costa Macedo

**Democracia, pobreza e políticas sociais
nas democracias emergentes: Brasil e
África do Sul**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof.^a Maria Celina Soares D'Araujo

Rio de Janeiro
Maio de 2015



Joana da Costa Macedo

**Democracia, pobreza e políticas sociais
nas democracias emergentes: Brasil e
África do Sul**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Maria Celina Soares D'Araujo

Orientadora
Departamento de Ciências Sociais/PUC-Rio

Prof. Paulo Mesquita d'Avila Filho

UERJ

Profa. Angela Maria de Randolpho Paiva

Departamento de Ciências Sociais/PUC-Rio

Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Departamento de Ciências Sociais/PUC-Rio

Prof. Eduardo Rodrigues Gomes

UFF

Profa. Mônica Herz

Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2015

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Joana da Costa Macedo

Graduou-se em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006). É mestre em Ciências Sociais pela mesma instituição. Tem interesses em Teoria Política, Políticas Públicas e Sistemas Políticas.

Ficha Catalográfica

Macedo, Joana da Costa

Democracia, pobreza e políticas sociais nas democracias emergentes: Brasil e África do Sul / Joana da Costa Macedo ; orientadora: Maria Celina Soares D'Araujo. – 2015.

148 f. : il. (color.) ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2015.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Democracia. 3. Políticas sociais. 4. Sistema de proteção social. 5. Pobreza. 6. África do Sul. I. D'Araujo, Maria Celina Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Agradecimentos

À minha professora orientadora Maria Celina D'Araujo pelos anos de parceria em pesquisas e no aprendizado acadêmico. Também agradeço pela paciência ao longo de todo processo criativo e pelas várias conversas amigas.

Ao corpo docente do Departamento de Ciências Sociais por proporcionar um ambiente acadêmico de estudos e de produção acadêmica, facilitado pela disponibilidade dos professores no atendimento aos alunos. Além disso, o espaço físico proporcionado pela Universidade e pelo Departamento foi bastante motivador na medida em que também permitiu constante interação com outros estudantes e pesquisadores, contribuindo para minhas reflexões.

Agradeço especialmente a professora Angela Paiva, coordenadora geral do projeto CGCI Brasil – África do Sul intitulado “Desigualdades Urbanas em perspectiva comparada”, financiado pela Capes e pelo qual fui contemplada como uma bolsa-sanduíche na cidade de Johannesburgo.

À Angela Paiva e Maria Celina D'Araujo meus sinceros agradecimentos, pois como participantes desse projeto, apoiaram meu pedido de bolsa no exterior, sem a qual não seria possível esta pesquisa. Da mesma forma, agradeço-lhes pela ajuda nos primeiros contatos com orientadores na África do Sul, pela preocupação acadêmica e pelo carinho pessoal, manifestados ao longo da minha estadia neste país.

A Thea de Wet, professora da Universidade de Johannesburgo, por todo acolhimento logístico e acadêmico na cidade e na Universidade de Johannesburgo. Seu comprometimento com minha pesquisa foi decisivo no acesso às fontes de documentação e textos acadêmicos que estruturam esta tese. Além disso, agradeço por me conceder um espaço físico necessário para minha produção acadêmica.

Adam Habib, Deputy Vice-Chancellor of Research, Innovations and Advancement da Universidade de Johannesburgo, e Vusi Gumede, professor do Department of Anthropology and Development Studies, pela disponibilidade em me receber para rápidas reuniões encaixadas em suas atribuladas agendas, pelas indicações de pesquisa e pelas trocas acadêmicas.

Agradeço imensamente à Coordenação de Apoio de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro investido nos quatro anos do doutorado na PUC-Rio, e no estágio de doutoramento.

À PUC-Rio pelos auxílios concedidos sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos meus amigos brasileiros e sul-africanos pela paciência e por toda ajuda emocional nos momentos mais difíceis.

A minha amada família por tornar possível mais essa conquista profissional.

Resumo

Macedo, Joana da Costa; D'Araujo, Maria Celina Soares. **Democracia, pobreza e políticas sociais nas democracias emergentes: Brasil e África do Sul** Rio de Janeiro, 2015. 148p. Tese de Doutorado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Brasil e África do Sul passaram por processos de transição política, tendo na promulgação de suas Constituições um marco na busca de formalização e universalização de políticas sociais. Em termos comparativos, os dois países apresentam trajetórias socioeconômica e políticas semelhantes no período democrático. São países de população de renda média, com altos índices de pobreza e desigualdade, e certa instabilidade institucional. Após período de promoção de reformas econômicas de reestruturação e estabilização, a questão social foi revigorada, tornando-se item principal na agenda de políticas públicas. A partir dos anos 2000, os países enfrentam desafios sociais pela institucionalização da assistência social, fortalecendo, assim, o sistema de seguridade social pela proteção social. Tendo como principal corolário os programas de transferência direta de renda, as políticas sociais combatem diretamente a pobreza nos dois países. A difusão de políticas sociais de bem-estar social representa um novo paradigma de construção de políticas públicas no século XXI.

Palavras-chave

Democracia; políticas sociais; sistema de proteção social; pobreza.

Abstract

Macedo, Joana da Costa; D'Araujo, Maria Celina Soares. (Advisor). **Democracy, poverty and social policies in emerging democracies: Brazil and South Africa**. Rio de Janeiro, 2015. 148p. PhD Thesis - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Brazil and South Africa went through a process of political transition, in the end of which the enactment of their Constitutions was a milestone in the formalization and universalization of their social policies. By comparison, these two countries have similar socio-economic and policies trajectories in the democratic period. After a period of promotion of economic restructure and stabilization reforms, social issues were strengthened, becoming the main item in the conduct of public policies. Therefore, in the present moment the two countries face the social challenges of poverty reduction, crystallizing the institutionalization of social assistance, and providing the construction of a social protection state. The spread of social welfare policies is a new paradigm for the promotion of public policies in the twenty-first century.

Keywords

Democracy; social policies; system of social protection; poverty.

Sumário

1. Introdução	9
2. O desafio dos conceitos	16
2.1. A social-democracia e o Estado de bem-estar: estratégias complementares	16
2.1.1. A social-democracia	16
2.1.2. O Estado de bem-estar	24
2.2. Da crise, mudanças e contrato social	32
2.3. Seguridade social nos países emergentes	43
2.4. O Estado de proteção social	48
2.5. Considerações finais	58
3. África do Sul	61
3.1. Uma breve história política e da política de exclusão	62
3.2. A transição política, reparação social e desenvolvimento social	71
3.3. Do econômico e do racial ao social: Mbeki e Zuma	88
3.4. Considerações finais	100
4. Brasil	102
4.1. O contexto histórico	102
4.2. Sistema de seguridade social	112
4.3. Estado de proteção social	118
4.4. Considerações finais	130
5. Conclusão	132
6. Referências bibliográficas	141

Lista de figuras

- Figura 1: Foto de dois rapazes negros se escondendo da polícia durante o *apartheid* – Museu do Apartheid, Johannesburgo, África do Sul 64
- Figura 2: Foto da população negra em protesto em Soweto durante o *apartheid*, Johannesburgo, África do Sul 65
- Figura 3: Foto da entrada do Museu Hector Pieterse onde resta uma homenagem à morte do menino. O quadro exposto é uma foto do pai de Hector carregando seu corpo no momento do conflito, Johannesburgo, África do Sul 66
- Figura 4: Foto de uma placa remanescente do *apartheid* tirada de uma loja no centro da cidade de Johannesburgo, África do Sul 68
- Figura 5: Foto da entrada do Museu do Apartheid que simula a separação racial, Johannesburgo, África do Sul 68

1. Introdução

Brasil e África do Sul são países médios em termos de poder aquisitivo de sua população marcada pela multiplicidade étnica. Destacam-se como potências regionais, e caracterizam-se como democracias de massa com problemas de inclusão social (Lima; Hirst, 2009). Ambos sofreram, em períodos recentes, supressão de direitos políticos e sociais, além de dificuldades econômicas de vários matizes. Apesar de distinta natureza dos regimes autoritários, é possível identificar um processo de democratização nesses dois países com vistas a melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos por meio de projetos sociais inclusivos e de caráter igualitário, bem como a fortalecer as instituições políticas democráticas.

As políticas sociais nesses países representam parte da legitimidade dos novos governos democráticos, promovendo reparações sociais e corrigindo, lentamente, injustiças estruturais. De acordo com Lima e Hirst (2009), tanto um quanto outro país montou uma estratégia de autonomia e vulnerabilidade, inserindo-se em acordos e em agrupamento de estados, tais como o Brics, bloco econômico que junto com China, Rússia e Índia surgiu em um contexto pós-guerra fria quando essas nações estavam passando por reformas econômicas consideradas exitosas. A oportunidade do bloco foi uma tentativa de melhorar o status social de cada um dos países membros, representando uma parceria, no âmbito internacional, para uma afirmação de poder frente às tradicionais potências mundiais, e possivelmente, um revisionismo *soft* da ordem mundial. Mesmo apresentando inúmeras diferenças entre si, existia um componente em comum: a preocupação com as condições sociais de suas populações, reafirmada nas sucessivas conferências do Brics¹

Com o primeiro objetivo de produzir uma análise histórico-comparativa das políticas sociais promovidas no Brasil e África do Sul, participei do projeto CGCI Brasil – África do Sul intitulado “Desigualdades urbanas em perspectiva comparada”, por meio do qual realizei o doutorado sanduíche. Esse projeto buscava o intercâmbio acadêmico interdisciplinar entre os programas de pós-

¹ Para mais detalhes ver <http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fifth-summit/>

graduação da PUC-Rio e da Universidade de Johannesburg, de modo a fortalecer o diálogo e a interação entre pesquisas acadêmicas que tivessem o objetivo de estudar fatores de desigualdades.

Com o apoio financeiro da Coordenação de Pessoal do Ensino Superior (Capes), morei durante cinco meses na cidade de Johannesburg, sendo temporariamente parte da equipe do Center for Anthropological Research (CfAR) da Universidade de Johannesburg, coordenado pela professora Thea de Wet. Por conta da minha condição de pesquisadora nesta universidade, tive acesso a documentos e bibliografias que me permitiram empreender um estudo mais aprofundado sobre a construção histórico-política do sistema de seguridade social sul-africano.

De acordo com o censo de 2011, a África do Sul tem pouco mais de 50 milhões de habitantes, com uma expectativa de vida média em torno de 50 anos (República da África do Sul, 2011). Administrativamente, o país é dividido em províncias sem ser uma federação. Seu sistema político é de tradição parlamentar, porém, elege-se um presidente da República a cada cinco anos. Os candidatos presidenciais são escolhidos em conferências partidárias periódicas. Este é escolhido em uma sessão conjunta do parlamento bicameral composto pela Assembleia Nacional e pelo Conselho Nacional das Províncias². Portanto, a nível nacional há só um representante para a chefia de Estado e de governo, sendo o cargo de primeiro-ministro presente apenas nos conselhos executivos de cada uma das províncias.

O Brasil tem uma população de pouco mais de 200 milhões de habitantes, é uma República que combina um sistema de presidencialismo com um sistema federativo. O sistema de separação de poderes no âmbito federal é reproduzido nos níveis estadual e municipal e cada ente federativo possui competências específicas, formalizadas em um arcabouço normativo próprio. O presidente da República, chefe de Estado e de governo, é escolhido em eleições diretas e regulares, assim como os governadores de estados e os prefeitos das cidades.

² O país é dividido, administrativamente em 9 províncias: Gauteng, Western Cape, Eastern Cape, Limpopoo, Mpumalanga, Free State, Kwazulu-Natal, Northern Cape e North West. Cada uma das províncias é dividida, por sua vez, em cidades. Nessa divisão, o Conselho Nacional das Províncias seria o equivalente funcional do Senado brasileiro.

Pode-se perceber uma linha de similaridade nas inflexões das trajetórias recentes dos dois países. Ambos passaram por longos anos de regime autoritário e por uma transição política. Políticas de estabilização econômica foram realizadas ao longo da década de 1990, mas o crescimento econômico ainda não se apresenta sustentável. Do ponto de vista das questões sociais, a prestação dos serviços públicos não foi realizada de forma contínua. Mesmo assim, as políticas sociais tornam-se o principal foco da agenda pública no século XXI.

Essas políticas sociais são, teoricamente, estudadas pela perspectiva do Estado de bem-estar europeu. Considerando o pano de fundo teórico do *welfare state*, são necessárias algumas distinções conceituais. O termo *welfare state* é referido neste trabalho como sinônimo de Estado de bem-estar. Esses conceitos são aplicados diretamente ao contexto europeu dos anos 1930 em diante, representando um momento de construção de um suporte social e de segurança universal em uma Europa ocidental afetada por crises sistêmicas e pelas guerras mundiais.

O *welfare state* foi estruturado pelos partidos social-democratas que surgiram como alternativa reformista de mudança social. Até o início do século XX, os ideários marxistas e a opção pela revolução como forma de promover a ruptura com o sistema capitalista ainda apresentava-se como ideologia concorrente. Os partidos social-democratas foram criados pela vigência da concepção da representação política como via de transformação social. A representação democrática dos diversos grupos sociais, juntamente, com as políticas de seguridade social, edificou um sistema político e social baseado na igualdade e na solidariedade social.

Essa concepção de Estado é originária de um projeto político, cujos principais fundamentos estão fincados na universalização das políticas sociais e na prestação de serviços básicos, na alta tributação incidida sobre a população e na política de pleno emprego. O contexto de seu surgimento data da primeira guerra mundial e foi afetado pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. Seu auge, contudo, se dá a partir da década de 1960, quando o Estado de bem-estar europeu consolidou sua estrutura normativa e burocrática.

Dentro desse contexto, este trabalho parte do pressuposto de que os países com grandes carências de direitos étnicos, de renda, educacionais, sociais, políticos, regionais, como Brasil e África do Sul, enfrentam esses problemas com outros tipos de soluções que se diferenciam dos modelos clássicos de Estado de bem-estar. Brasil e África do Sul não construíram um Estado de bem-estar porque não implementaram políticas universais. A posição defendida é a construção de um Estado de proteção social que implementa políticas sociais visando ao bem-estar social e não ao “bem-estar” mais global no sentido de compreender outros aspectos da vida do cidadão.

As políticas de bem-estar social, por sua vez, estão relacionadas a um sistema de seguridade social, especificamente, à vertente da assistência social. De acordo com a Constituição brasileira (1988), o sistema de seguridade social é composto por três ramificações: a previdência social, a assistência social e a saúde pública. A ramificação da assistência social tem sido fortalecida, e sua visibilidade foi alcançada pela institucionalização da Lei Orgânica da Assistência Social, em 2004, que concedeu à assistência social o status de política pública.

De modo similar, na África do Sul o sistema de seguridade social está concentrado na assistência social, e a Constituição de 1996, bem como a Lei de Assistência Social promulgada em 2004, deram força à promoção das políticas sociais enquanto direitos sociais. A seguridade social sul-africana concentra fortemente seus esforços nos programas de transferência de renda aos mais pobres da população.

A assistência social caracteriza-se por implementar políticas públicas focalizadas materializadas no século XXI, primordialmente, nos programas de transferência de renda. Esses programas ganharam projeção a partir dos anos 2000 porque incidem diretamente sobre a pobreza e a pobreza extrema, produzindo, a curto prazo, resultados positivos. No Brasil, o modelo mais representativo é o Bolsa Família que até julho de 2013 atingia um pouco mais de 13 milhões de famílias (IPEA, 2014). Seu equivalente na África do Sul é o Benefício de Apoio à Criança, que em 2010 beneficiava, aproximadamente, 9,57 milhões de crianças (República da África do Sul, 2010).

Brasil e África do Sul não trilharam os mesmos caminhos da conhecida social-democracia europeia, mas foram inspiradas pela concepção de seguridade social que a política social-democrata difundira. Dentro de um contexto de transição democrática, de mudanças advindas com a ideia da globalização, e com a urgência em diminuir as distorções sociais causadas por uma tradição elitista, excludente e hierárquica de governo, esses dois países enfrentaram, e ainda enfrentam, o desafio de criar arranjos institucionais que correspondam às necessidades de adequar-se aos ditames econômicos e de inserir-se na comunidade internacional. Nesse sentido, ambos estão promovendo suas políticas sociais tendo em vista as respectivas condições e exigências internas, criando seu próprio aparato de reparo social e de consolidação democrática.

Primordialmente a partir dos anos 2000, tanto no Brasil quanto na África do Sul, é possível perceber maior visibilidade e enrubescimento dos programas e políticas de combate à pobreza, de redução das desigualdades e das injustiças sociais. Os dois países conjugam aspectos de países desenvolvidos em termos econômicos, e estão tornando-se fortes protagonistas em negociações, tentando, e conseguindo muitas vezes, ser influentes ao formarem uma aliança de cooperação perante as instituições internacionais. Porém, mesmo consideradas democracias emergentes, ainda apresentam um passivo de pobreza, miséria e alto índice de desigualdades sociais e econômicas.

Sem ficarem alheios à conjuntura internacional, constituíram seus sistemas de seguridade social no início do século XX, de modo a corresponder a demandas trabalhistas internas, inflamadas pelo desenvolvimento capitalista industrial. No entanto, somente no século XXI este processo foi marcado pela visibilidade imediata das políticas sociais. Diante de uma realidade marcada pela fragmentação e exclusão sociais, Brasil e África do Sul respondem aos seus respectivos desafios pelo fortalecimento do Estado de proteção social.

O Estado de proteção social pressupõe uma rede de proteção social capaz de atender à população de um país em seus condicionantes sociais pela via da assistência social. Esse conceito permeará toda a discussão histórico-comparativa desse trabalho com o intuito de dar conta de um recente contexto no qual a questão social se apresenta premente. Por isso, o marco histórico do início das

análises propostas nesse trabalho será a Constituição de 1988 no Brasil, e a de 1996 na África do Sul. Promulgadas após períodos de regimes autoritários, ambas podem ser interpretadas como um divisor de percurso político na formalização de direitos sociais.

Ao longo do século XXI, as políticas sociais de transferência de renda e de ação afirmativa ascenderam como uma forma de combater as iniquidades sociais características de países com histórico de desenvolvimento social e econômico marcado por segregação social, e racial, e por concentração de renda em uma pequena parcela da população local. Além disso, este mesmo período histórico pode ser interpretado como uma nova fase³ na qual as decisões políticas podem priorizar a área social, em contraposição à prevalência das questões econômicas.

A esses argumentos pode-se adicionar o fato de que o momento atual apresenta-se com novas demandas sociais e culturais, diferentes das seguidas por algumas sociedades em seus períodos de transição democrática. A questão demográfica, de expectativa de vida, dos reclamos dos grupos sociais minoritários, novas perspectivas de enxergar o mundo, faz parte de uma revisitação do que se compreende de um Estado de proteção social e do que se espera dele. O ponto a ser ressaltado é o fato de que essa revisão aplica-se não somente ao clássico modelo europeu formado no final do século XIX, como também ao modelo que está sendo construído no Brasil e na África do Sul.

Vale enfatizar que toda a discussão conceitual de estados de bem-estar social, partindo do clássico modelo europeu, não corresponde a tentativas de definir um modelo brasileiro nem mesmo discutir sobre possibilidades de implantação do modelo escandinavo no Brasil. A proposta é inferir sobre a construção de Estado de proteção social brasileiro e sul-africano dentro dos marcos do século XXI.

Sendo assim, esse trabalho parte da hipótese de que Brasil e África do Sul promovem políticas de bem-estar social que fogem aos clássicos modelos dos

³ Esta nova fase pode ser interpretada como um momento histórico e político, circunstancial, representativo das mudanças que acontecem ao longo do tempo e das novas necessidades e demandas surgidas, sem, no entanto, ser entendida como uma etapa evolucionista dos Estados de bem-estar no qual das sociedades deveriam passar.

países social-democratas. Correspondendo aos desafios internos de superação de um legado de injustiças sociais, institucionaliza-se a assistência social, concentrada nos programas de transferência de renda, como o principal canal de combate à pobreza. Assim, o fortalecimento do Estado de proteção social marca a forma de fazer política social nos países analisados neste século XXI.

Considerando que os estudos sobre o *welfare state* concentram-se em países chamados industrializados, dificilmente encontram-se estudos consistentes sobre sua discussão em países periféricos. Este trabalho visa a contribuir com uma abordagem interpretativa das políticas de bem-estar social, não inseridas no modelo eurocêntrico. Bem-estar ou bem-estar social? No primeiro caso, referimo-nos aos países bem-sucedidos da social-democracia europeia, em especial a Escandinávia. No segundo, aos experimentos recentes como os do Brasil e África do Sul.

2. O Desafio dos Conceitos

Ao longo da trajetória de cada regime estatal, construiu-se uma engenharia institucional para responder demandas e necessidades de uma época. No início do século XX, justamente no contexto pós-primeira guerra mundial, as sociedades industriais europeias precisaram construir um arcabouço institucional que refletisse um novo tipo de relação entre Estado e sociedade em uma situação de reconstrução social, política e econômica. Frente aos novos desafios, a questão social aparece como preocupação premente. Dentro das diversas correntes de pensamento político e ideológico que influenciaram os modelos de organização estatal do momento, a construção do chamado Estado de bem-estar e o surgimento da corrente da social-democracia foram os mais impactantes, cujo principal elemento de irradiação é a ascendência da questão social no mundo moderno. Portanto, nesse capítulo será feito um enquadramento teórico sobre os conceitos representativos desse período, a saber, social-democracia e Estado de bem-estar.

Na primeira parte serão apresentados, e contextualizados historicamente, os preceitos da social-democracia e do *welfare state*. A segunda parte será dedicada aos dois países, Brasil e África do Sul, na qual será exposta a argumentação teórica sobre a construção do Estado de proteção social nos dois países.

2.1. A social-democracia e o Estado de bem-estar: estratégias complementares

2.1.1. A social-democracia

Historicamente, as discussões sobre a concepção de social-democracia teve origem no contexto capitalista da Europa Ocidental do século XIX. Esse debate iniciou-se primeiramente na Alemanha com a experiência de unificação e construção do Estado nacional liderado por Otto von Bismarck, e, posteriormente, na Inglaterra do pós-Segunda Guerra sob o comando dos trabalhistas (Kerstenetzky, 2012).

Para a base argumentativa seguida nesse trabalho, a discussão concentrar-se-á no advento da social-democracia pelo desenvolvimento do percurso histórico inglês. A Inglaterra, portanto, é vista como *locus* principal do fundamento da social-democracia, pois, neste país o fenômeno da revolução industrial foi evidenciado de forma inédita, e com ele, a redefinição do papel do Estado.

Até a década de 1930, a sociedade inglesa vivenciava o avanço das indústrias de produção, fortemente influenciadas pelo sistema fordista. Com isso, formou-se um tipo de organização do mundo do trabalho no qual a velocidade da produção, bem como a quantidade dos produtos resultantes, são considerados marcos de entrada para um mundo moderno. A representatividade da modernização dessa época era retratada, portanto, pelo sistema capitalista e seu *modus operandi* liberal.

A concepção do liberalismo, atrelado ao sistema capitalista, surgiu em contraposição ao absolutismo monárquico dos países europeus. A primeira revolução, identificada por Marx, foi efetivada pela burguesia, contra a nobreza das monarquias existentes. O comportamento revolucionário foi gerado em um cenário de crescimento do comércio e das trocas comerciais e, por isso, pela necessidade, burguesa, de criar um ambiente no qual as liberdades econômicas fossem garantidas. Em oposição à “liberdade dos antigos” da era feudal, Constant (1985) argumenta que na “liberdade dos modernos” o comércio suscita nos homens o exercício da independência privada, uma vez que as relações comerciais representam um meio pacífico de obtenção de um bem, não recorrendo mais a um recurso belicoso para sua conquista.

A ideologia de mercado veio contra “[...] um Estado que preservava privilégios absolutistas, protecionismo mercantilista e corrupção por toda parte. O alvo de seu ataque era um sistema de governo que reprimia tanto seus ideais de liberdade quanto de iniciativa” (Esping-Andersen, 1991:86). Nesse sentido, o processo capitalista estava acoplado aos ideários do liberalismo econômico, e à concepção do *laissez-faire* de Adam Smith, que rejeitava a proteção social para além dos vínculos econômicos.

O processo de industrialização trouxe mudança nos padrões das relações sociais tradicionais, dos fluxos migratórios, e da organização urbana. As diretrizes econômicas do capitalismo passaram a orientar as relações sociais como um todo, de modo a incluir o mercado como elemento principal na condução das políticas a serem implementadas. A presença da instituição mercado, bem como os novos valores agregados ao capital, significaram, nos dizeres de Polanyi, (2000) um “moinho satânico” ao provocar uma mudança nas bases produtivas, alterando a dinâmica de uma sociedade antes caracterizada pelas redes de solidariedade pessoais e pela baixa urbanidade de sua organização social. A sociedade capitalista nascente na Inglaterra no século XIX representou uma mudança de paradigma na forma como a relação entre o Estado e a sociedade era estruturada.

A transformação no mundo do trabalho operada por essa revolução Industrial suscitou questões cruciais na área social. É sabido que o processo de industrialização foi acompanhado pela urbanização das cidades, e com ela, algumas consequências sociais impunham-se graves. A chamada questão social, surgida em meados do século XIX, procurou dimensionar o aumento da pobreza entre a população inglesa, provocando um deslocamento de sentido na forma de se pensar o Estado contemporâneo. A crença de que o desenvolvimento “autônomo” da sociedade seria suficiente para manter sua unidade político-econômica foi seriamente contestada, abrindo caminho para a adoção de um governo mais intervencionista.

A descrição de Engles (1845) sobre os trabalhadores ingleses deixa clara a precarização das condições de trabalho e a marginalização a que foram submetidos os trabalhadores que ficaram à mercê dos baixos rendimentos gerados pelo trabalho, péssimas condições de moradias e de serviços sociais. As linhas de pensamento do liberalismo facilitavam a separação entre os direitos políticos e civis, de um lado, e os direitos sociais, de outro (Bobbio, 2004) no sentido de que até meados do século XIX a intervenção do Estado para garantir a sobrevivência dos indivíduos só era posta em prática na medida em que a pobreza, e os pobres, correspondiam uma espécie de perigo para a sociedade. Nesse momento, as causas da pobreza são vistas como uma construção social das estruturas de mercado e não mais um desmerecimento por conta de uma escolha livre e individual. Impõe-

se, nesse sentido, a segurança social como uma questão de necessidade com à qual o Estado deve se prontificar.

As condições nas quais se deu a oferta das ocupações desse mercado de trabalho foram questionadas primordialmente por Marx, cujo principal foco de crítica estava na relação de exploração e de submissão imposta aos operários. A influência do pensamento marxista passava igualmente pela concepção de classes sociais, representadas por dois polos: dominadores e dominados. Essa polarização provocava uma situação de desigualdades sociais e econômicas, dada a apropriação dos meios de produção pelos primeiros. Por isso, no âmbito das relações de trabalho, Marx propunha a organização e a mobilização dos operários a favor da libertação das amarras da dominação burguesa pela via revolucionária, fazendo com que suas ideias irradiassem na sociedade e conseguissem defensores. No entanto, uma ala marxista passou a contestar o caminho revolucionário de transformação social e a provocar um afastamento das correntes marxistas que pregavam a revolução e o socialismo revolucionário.

Na discussão sobre o caminho a perseguir para alcançar a mudança social, as forças opositoras ao liberalismo ficaram circunscritas às opções pela revolução ou pela reforma. Em 1896 e 1898, Eduard Bernstein submeteu a teoria marxista a uma revisão de seus fundamentos. Esse revisionismo contradizia a tese da “catástrofe final” do capitalismo, identificado por Marx, e propunha uma reavaliação do percurso para alcançar as transformações sociais por meio de mudanças graduais e adaptativas do próprio sistema capitalista (Tavares, 2003).

Nesse sentido, Bernstein defendia a tese do constitucionalismo evolucionário. Sua definição de socialismo referia-se a “um movimento no sentido de – ou o estado de – uma ordem de sociedade baseada no princípio de associação” (Bernstein, 1997:88), acrescentando a etimologia da palavra *socius* correspondente a ‘sócio’. Assim, o socialismo, enquanto movimento de unidade social, deveria ser obtido pelo evolucionismo, ou seja, por mudanças paulatinas e não pela estratégia revolucionária.

As análises de Bernstein sobre mudança social não negavam o sistema econômico liberal do capitalismo. Pelo contrário, as transformações sociais

deveriam ser processadas utilizando-se suas estruturas institucionais, sem provocar sua ruptura. Nesse sentido, as ideias desse autor representaram o início intelectual e político da social-democracia contemporânea.

Em termos gerais, a social-democracia significou o encontro da reivindicação política e social, por meio da institucionalização dos governos representativos. Deixando de lado as excepcionalidades da social-democracia dos países nórdicos, pode-se dizer que, ideologicamente, a social-democracia surge como corrente de pensamento e de ação, dentro de um contexto mais geral de predominância de Estados regidos pelos ideais do liberalismo econômico. Mais precisamente no final do século XIX e início do século XX, ainda se estava experimentando os efeitos do processo revolucionário das indústrias capitalistas no âmbito social, político e econômico, quando os valores da chamada social-democracia apresentam-se como um contraponto à corrente liberal clássica.

Como explicitado, entre os socialistas houve intenso debate sobre o caminho a ser percorrido, seja por meio da reforma ou da revolução, culminando na ruptura entre dois blocos políticos, os comunistas e os reformistas. A concepção de revolução e de mudança estrutural na dinâmica de produção deixou de ser entendida como uma proposta plausível de melhoria nas condições sociais para os trabalhadores industriais que se tornavam mais numerosos. A mobilização social em torno da conquista desses direitos, por meio da reforma, permitiu a criação de partidos que defendiam essas causas e entravam institucionalmente na disputa eleitoral para a conquista do poder. A “alternativa da social-democracia ocupou lugar privilegiado na rica tradição polêmica da esquerda marxista. A oposição reforma versus revolução vertebrou o acalorado debate entre os socialistas [...]” (Almeida, 1989: 7).

Dentro da sociedade europeia, a social-democracia foi inventada para compatibilizar os valores e as políticas do capitalismo e da democracia, tornando-se “a forma predominante de organização dos trabalhadores sob o capitalismo democrático” (Przeworski, 1989:13). Essa perspectiva social-democrata de reger a sociedade e os governos materializou-se em partidos políticos de modo que as reivindicações sociais e as reformas demandadas pelos trabalhadores pudessem se concretizar. Além disso, os partidos social-democratas propunham, com isso,

modificar as relações entre o capital e o trabalho, até então marcada pela vantagem do primeiro sobre o último. Propugnavam sair de uma situação em que a busca pelo capital justificava a exploração do trabalho, para uma perspectiva na qual o Estado teria participação ativa e altiva na preservação de condições adequadas de trabalho e na condução do sistema capitalista, adotando medidas de regulação do mercado. Nesse aspecto, a noção de intervenção estatal é incluída como orientação econômica na execução dos ideários da social-democracia.

Ao recusar a transformação social por meio de uma revolução generalizada dos trabalhadores, os adeptos da social-democracia objetivavam “estender o princípio democrático da esfera política para o social” (Przeworski, 1989:19), e para isso, admitiam a via representativa como um princípio básico da sociedade socialista. A vitória ideológica da perspectiva social-democrata, de condução das reformas estruturais pela via da negociação política, só foi possível devido a um processo de “desideologização” ocorrido nas democracias europeias (Tomasson, 1969)⁴. Isto é, a corrente marxista dos partidos de esquerda que defendiam a transformação radical das estruturas de dominação capitalista deveria se conformar com a inviabilidade da revolução social como meio de alcançar essa mudança.

A lógica era materializar a social-democracia em partidos políticos institucionalmente reconhecidos para a conquista de poder. Com isso, seria necessário alargar os direitos políticos da população, sobretudo o sufrágio universal, para a posterior participação dos cidadãos e defesa de seus interesses, viabilizando a conquista de direitos sociais. Nesse sentido, a proposta social-democrata procurava aliar as liberdades políticas com o princípio da igualdade tendo a intervenção do Estado nacional como guardião desse acordo.

Portanto, paradoxalmente, porém não menos legítimo, os então defensores da corrente social-democrata passaram a utilizar as instituições políticas

⁴ O autor chama atenção para o sucesso da social-democracia na Suécia onde o processo de desideologização dos marcos filosóficos da esquerda marxista aconteceu precocemente, e isso pode ter contribuído para esse país ser considerado a vanguarda no surgimento da social-democracia e modelo de seu alegado sucesso. Na visão do autor, esse processo refere-se ao abandono da via revolucionária a favor de uma visão pragmática e representativa da mudança social. Tomasson admite, contudo, que as outras democracias europeias também passaram por esse mesmo processo, porém, em um período mais tardio, depois da Segunda Guerra Mundial (Tomasson, 1969).

representativas anteriormente criadas pela burguesia (Przeworski, 1989). Embasando-se em discussões teóricas, Cardoso (2010) chama atenção para o fato de que os social-democratas eram acusados de não assumir posições consideradas de esquerda, parecendo-se mais com “burgueses ou liberais disfarçados” (Cardoso, 2010:13). Porque não revolucionária, a social-democracia apresentou-se como um movimento político partidário pragmático e racional de transformação social.

Dentro da perspectiva social, as condições “naturais” do pauperismo e dos pobres, defendida pela concepção liberal, foram questionadas pelos relatórios resultantes de comissões de estudos criadas na Inglaterra, no início do século XX, de modo a desvendar o fracasso da Lei dos Pobres. A prescrição da pobreza como um fenômeno estrutural foi o motivo do movimento socialista Fabiano, não marxista, que advogava um socialismo por meio de reformas. Foi o mais influente grupo socialista a influenciar, de fato, a política britânica a partir dos anos 1940 (Kerstenetzky, 2012).

A problematização da questão social foi ratificada no relatório Beveridge de 1942, que promoveu um novo conceito de política social. Este relatório apresentava dois princípios fundamentais, o da unidade e o da universalidade. O primeiro deles referia-se “à unificação das múltiplas instâncias de gestão dos seguros sociais existentes e à homogeneização das prestações básicas”, e o segundo princípio dizia respeito “à cobertura – todos os indivíduos – e ao escopo da proteção” (Vianna, 1998:36).

Dentro desse contexto, a social-democracia surgiu para equacionar uma tensão institucional entre o liberalismo econômico e a proteção social dos trabalhadores industriais. Sua efetivação em partidos políticos foi distinta entre os países europeus, bem como o foi a construção de seu corolário, o Estado de bem-estar (*welfare state*). Embora o contexto geral da ideologia social-democrata seja analisado pelos eventos históricos da Inglaterra industrial, a social-democracia enquanto prática de governo apareceu de forma mais emblemática nos países do norte da Europa. A social-democracia é um acontecimento da Europa ocidental, como corrobora Anderson (1996) ao afirmar:

A social-democracia clássica lançou raízes nessa região, onde havia uma classe trabalhadora numerosa baseada em grandes concentrações de indústria pesada (Grã-Bretanha, Bélgica), ou então uma classe de pequenos agricultores disposta a se aliar com o operariado (Escandinávia). Partidos de massa, sindicatos fortes e rápido crescimento eleitoral marcaram esse reformismo do Norte. No entanto, apesar de alguma experiência em cargos do governo no intervalo entre as guerras, ele só se tornou uma força regular de governo em toda a região depois da Segunda Guerra Mundial (Anderson, 1996:10).

A “força regular de governo”, de que qualificava Anderson (1996) veio com a concretização do *welfare state*. Diversos estudos referentes ao assunto indicam que o desenvolvimento da social-democracia acontece *pari passu* com o surgimento do *welfare state*, traduzido por Estado de bem-estar, o que terá nos países nórdicos o seu despertar paradigmático. O raciocínio defendido ao longo desse trabalho baseia-se na ideia de que o conceito da social-democracia está ligado a uma trajetória partidária da Europa incipientemente industrial.

A social-democracia apareceu como uma alternativa na forma de operar a transformação de um Estado ascendentemente capitalista e na forma de lidar com os novos atores sociais que foram sendo inseridos no mundo das indústrias e das cidades sem qualquer referencial institucional. Mais uma vez, o componente social da social-democracia pressupõe valores igualitários frente a uma sociedade estratificada, enquanto o de democracia estaria atrelada às liberdades políticas proclamadas pelo sufrágio universal.

O Estado de bem-estar foi o aparato burocrático criado para fazer frente a esse novo contexto histórico, sendo reconhecido como uma construção institucional que pressupunha determinadas escolhas e estratégias políticas, e cujo pioneirismo foi associado à Europa, mais especificamente aos países nórdicos da região, tais como Noruega, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Islândia. O Estado de bem-estar estruturado nesses países foi considerado o modelo paradigmático, uma vez que os partidos social-democratas neles existentes encontraram condições ideais para a implementação de seus princípios, dentre elas, as bases trabalhista e sindical sobre as quais os partidos foram erguidos (Keating; McCrone, 2013).

2.1.2.

O Estado de bem-estar

O Estado de bem-estar da Europa Ocidental tomou forma entre os períodos pós-primeira Guerra Mundial e Grande Depressão de 1929. Como vimos, sua estrutura institucional foi pensada para recuperar uma sociedade recém devastada pela experiência da guerra, que estava sendo afetada pela depressão econômica. Da mesma forma, importava planejar a recuperação econômica dos países financeiramente abalados pelos custos de um conflito armado e pelo *crash* da bolsa de Nova Iorque que inaugurou o período da Grande Depressão. No entanto, além da economia, o lado social precisava, igualmente, ser restaurado, e nesse intento, a problemática da segurança social passa a prevalecer como norteador das políticas públicas. Do ponto de vista da cidadania, os indivíduos tiveram sua perspectiva de vida material e imaterial abaladas, famílias foram desestruturadas, a assistência dos sistemas de educação e saúde desfeitos.

Conforme o contexto histórico apresentado até o momento, o surgimento do Estado de bem-estar na Europa se deu por uma circunstância de reconstrução nacional em meio a países marcados pelos impactos políticos, econômicos e sociais, causados pelas guerras mundiais. Do mesmo modo, os partidos da social-democracia notificaram-se por propor uma alternativa governativa de construção de uma identidade nacional não mais calcada, exclusivamente, pelos preceitos do liberalismo econômico. Isso porque a crise da década de 1929 colocou em xeque a condução do Estado liberal nas políticas econômicas e sociais. As consequências da guerra combinadas à crise financeira mundial pavimentou o caminho para uma reforma do Estado, optando por políticas reguladoras e pela propagação de ideias mais igualitárias de sociedade.

Por influência da concepção de justiça e igualdade da social-democracia, o *welfare state* era perseguiu a democratização do capitalismo por meio de quatro aspectos: a desmercadorização do status da força de trabalho, uma vez que suplanta-se a dependência da distribuição do mercado pela instituição do salário social e pelos direitos de cidadania; o reforço da solidariedade; a redistribuição efetiva via tributação progressiva; e a política econômica de pleno emprego (Vianna, 1998:26).

A social-democracia observada nos países nórdicos firmou-se, principalmente, pelas políticas de pleno emprego e por amplos serviços sociais (Anderson, 1996). A organização política do Estado de bem-estar foi concretizada primordialmente na Suécia e na Noruega onde os partidos social-democratas de fato conseguiram uma posição dominante no sistema partidário, conquistando a maioria das cadeiras parlamentares em eleições sucessivas (Bobbio, 2004). Na Suécia, especificamente, o partido operário social-democrata ganhou as primeiras eleições pela primeira vez em 1920. Tornou-se governo novamente nas eleições de 1932, governando o país ininterruptamente até as eleições de 1976, quando perdeu para a coalisão centro-direita.

Em termos teóricos, a prática do Estado de bem-estar visa a construir uma “esfera pública inclusiva” (Vianna, 1998), cuja ideia primordial é o compartilhamento dos riscos, no sentido de que a questão social é responsabilidade pública, de todos os cidadãos. Depois da crise financeira e de duas guerras, o Estado de bem-estar constituiu um sistema de seguridade universal que difundia valores de segurança social. Por isso, o bem-estar pressupunha universalidade das políticas sociais. Para tanto, a relação entre Estado e sociedade é vertical, e interventora. Por meio de canais institucionais, esses ideais de intervenção estatal e de igualdade foram oficializados como orientação política de uma época, dentro do programa partidário social-democrata.

As frentes prioritárias e complementares do Estado de bem-estar, a saber, a intervenção estatal por meio do planejamento econômico e de taxação, a universalidade das políticas públicas e da prestação de serviços públicos, com a construção de um abrangente sistema de seguridade social não implica a uniformização dos modelos. Pelo contrário, “as formas e a abrangência destes serviços variavam de país para país, e os resultados raramente se deviam apenas à iniciativa social-democrata” (Anderson, 1996:10). Essa perspectiva vai nortear toda a argumentação desse trabalho no sentido de que a construção de um Estado de bem-estar não é realizada necessariamente por um partido social-democrata.

Ainda na Inglaterra do início do século XX, quando a estratégia da social-democracia começou a tomar forma, os direitos sociais buscados estavam mais voltados à questão trabalhista, ou seja, ao mundo da fábrica, e a melhores

condições de trabalho. A formação de um sistema de seguridade social, inicialmente focalizado nas demandas da força de trabalho urbano-industrial, passou a abranger outros setores da sociedade, tais como os pequenos produtores rurais e os pequenos burgueses, a fim de corresponder a novas demandas de reconstrução e segurança social do período pós-guerra. A seguridade social importa particularmente aos propósitos desse trabalho, pois, é por meio dela que toda a argumentação será estruturada.

A concepção de direitos sociais é importante para a compreensão do *welfare*, uma vez que eles estão diretamente atrelados a um sistema de seguridade social. Por meio de contribuições periódicas os assalariados passariam a depender menos do compromisso contratual de trabalho para a realização de projetos individuais. Parte do sistema contributivo financiou a realização de políticas sociais universais, responsáveis pela construção de uma identidade cultural na qual o valor da igualdade se torna imprescindível.

A universalização, segundo Esping-Andersen (1991), significa que todos os indivíduos, independentemente da classe social ou do grupo étnico a que pertence, são dotados de direitos similares para enfrentar situações de riscos sociais. Nesse sentido, a concepção de Estado de bem-estar marcou uma mudança de paradigma, pois, segundo Fleury (1994) “consagrou os direitos sociais ao desvinculá-los da relação contratual estabelecida para os assalariados e estendê-los a todos os cidadãos”. A autora afirma que os direitos sociais “incorporaram-se à condição de cidadania, na medida em que a sociedade reconheceu a necessidade do Estado em fornecer as condições mínimas de sobrevivência a todos os cidadãos.” (Fleury, 1994:76).

Junto ao sistema de proteção social por meio de políticas voltadas para a seguridade social, outro conceito se faz premente: igualdade social. Esse sistema de bem-estar caracterizava-se pela formulação de políticas consideradas redistributivas inspiradas nos princípios da igualdade e do universalismo, os quais servirão de base na formulação de políticas públicas sociais em vários países. O fundamento da igualdade social da matriz europeia era calcado na promoção dos direitos sociais universais, englobando os indivíduos no status de cidadãos. O pressuposto do Estado de bem-estar europeu do século XX era a inclusão social

promovida pela distribuição equitativa da renda material e pelo alcance de um nível tolerável de distribuição equitativa das oportunidades, em termos de agência, participação social, e redes de benefícios (Koikkalanen, 2011).

Em suas análises teóricas sobre o Estado de bem-estar escandinavo, Koikkalanen (2011) afirma que o sistema de seguridade social promove a inclusão social pela cidadania e, por isso, seu caráter é universal e estatutário. O universalismo das políticas sociais pressupõe o acesso aos serviços públicos oferecidos pela rede de proteção social, e que é dado independentemente da origem e do status social do cidadão. Esse caráter universal do Estado de bem-estar foi tecido ainda no século XIX quando os partidos social-democratas investiam em angariar apoios para conquistar o posto máximo de poder.

A aliança política com outros setores da sociedade, fora da classe operária, foi uma das marcas na construção, e posterior vitória, dos partidos social-democratas na Europa. Essa coalizão política, que é igualmente social, foi fundamental para a sustentação de uma agenda de reforma de interesses em comum aos quais os cidadãos estariam dispostos a renunciar (Tomassen, 1969). A rede do sistema de seguridade social, nesse sentido, não ficaria restrita a um grupo específico, no caso, os trabalhadores, mas abrangeria todo o conjunto da população que necessitasse, justamente porque foi fruto de um acordo político entre os diversos setores produtivos da sociedade europeia, que ao fim, foi uma das forças motrizes de legitimação do Estado de bem-estar.

O universalismo tornou-se um parâmetro de atuação desse Estado para conduzir as políticas públicas de bem-estar. Para tanto, era necessário forte intervenção do Estado por meio de altos tributos sobre a renda que representam a principal fonte de financiamento do welfare europeu. A presença do Estado central é crucial na compreensão da estrutura de bem-estar que se efetivará não só na área social como também na econômica. Essa concepção universalista das políticas sociais foi utilizada como um pilar para lidar com a questão social, pois representaria uma medida preventiva, de longo prazo, contra potenciais imprevistos, tais como desemprego, doenças, desastres de qualquer espécie, envelhecimento, acidentes, entre outros.

As políticas de prevenção levam em consideração todo um percurso de vida de uma pessoa, bem como projetam um grau de seguridade intergeracional, mas, sobretudo, preservam as liberdades individuais da escolha sobre sua própria trajetória biográfica. Resumidamente, as políticas de bem-estar valoram a igualdade social, permitem a constituição de uma rede sustentável de solidariedade social, de uma sociedade com baixos níveis de desigualdades sociais, e garantem condições materiais para a o exercício das escolhas individuais.

Celia Kerstenetzky (2012) analisa o Estado de bem-estar definindo-o pela prática das intervenções públicas. Do ponto de vista mais geral, estas intervenções atuam no âmbito da provisão de serviços públicos, na carga fiscal fortemente progressiva, na sustentação do emprego e da renda dos desempregados, atribuindo a essas intervenções, portanto, um status de direito (Bobbio, 2004). A rede de proteção social articulada ao mundo capitalista investiu os trabalhadores de direitos e garantias sociais, anteriormente inexistentes ou negados em prol da lucratividade das empresas.

A intervenção pública do Estado na relação entre capital e trabalho permite que os indivíduos não fiquem expostos às arbitrariedades do sistema de contrato impostas pelo mercado de trabalho. A desmercantilização é uma característica associada ao modelo social-democrata, avaliada pelo grau de autonomia e independência do indivíduo em relação ao mercado (Esping-Anderson, 1991). Em termos práticos, a desmercantilização, garantida pela rede de seguridade social, abre a possibilidade dos indivíduos manterem um nível de vida material tolerável sem precisar estar, necessariamente, dependente de sua participação no mercado de trabalho.

A teoria da escolha racional, de inspiração na tradição utilitarista, pressupõe que os indivíduos embasam suas escolhas de modo estratégico e racional visando o máximo de ganhos possíveis. Almeida (1989) interpreta as análises de Przeworski (1989) pela contemplação do individualismo metodológico, o qual inclui as ações individuais como um fator explicativo para sua teoria das causas que permitiram a “coexistência estável entre capitalismo e democracia” (Almeida, 1989:10).

Do ponto de vista da economia, entre as décadas de 1950 e 1960, os modernos Estados de bem-estar vão ser guiados pela teoria econômica de Keynes que via o desemprego e a desigualdade como externalidades negativas advindas do sistema capitalista, e nesse sentido, o Estado deveria garantir que os gastos sociais e a demanda por trabalho não fossem afetados, caso surgisse uma situação de crise sistêmica. As ideias de Keynes foram compatíveis com as propostas dos governos da época em dar prosseguimento à condução controlada de suas políticas públicas. A política econômica keynesiana aparece nesse cenário com o discurso de aumento do gasto social e de políticas de pleno emprego, injetando dinheiro no mercado de capital e aumentando o poder de barganha dos trabalhadores. Mas o mais importante, as políticas de inspiração keynesianas justificavam e corroboravam a necessidade do papel ativo e forte do Estado central.

Por último, o Estado de bem-estar criou uma forma de organização das relações entre o Estado, os representantes do trabalho e os representantes do capital por meio do que se denominou de neocorporativismo em alguns países. Essa engenharia político-institucional foi configurada em um nexos tripartite que estabelecia uma relação de troca política de negociação entre as partes envolvidas. Nesse modelo não se tinha espaço para uma relação de competição entre os diferentes interesses possivelmente representados, como é considerado o caso do Brasil (Vianna, 1998).

A cooperação entre os governos social-democratas e os sindicatos, engendrada pelo neocorporativismo, é visto por Vianna (1998) como uma relação concertativa e uma condição para a existência do *welfare* europeu. Além disso, a dinâmica tripartite confere aos fóruns de diálogo social alguns princípios básicos como o reconhecimento da legitimidade, representatividade, autonomia e, dentro de limites, paridade dos atores envolvidos. Assim, os países de tradição social-democrata do norte da Europa mantêm um sistema de negociação salarial centralizado e um regime de previdência social universal.

Da mesma forma, ainda no que se refere à área econômica, a construção do Estado de bem-estar tinha como premissa a desmercantilização, considerada como um pressuposto universalista do modelo europeu. Pelas políticas sociais de

bem-estar seria dado aos indivíduos certo grau de autonomia e independência frente ao mercado, admitindo desenvolvimento da escolha racional para os indivíduos.

O contexto da desmercantilização pressupõe que os indivíduos possam ter a segurança e a liberdade de escolha, bem como tempo para que sua escolha se efetue, uma vez que teria suporte social e econômico garantido pelo Estado, não deixando os indivíduos em uma situação de dependência completa do salário, ou dos critérios nem sempre favoráveis para sua manutenção no mercado formal de trabalho. Nesse sentido, Kerstenetzky (2012) afirma que esse é a:

[...] condição geral que se alcança pela prevenção de patologias sociais, como a pobreza e a desigualdade, mais pela cura, e pela oferta de oportunidades gerais, mais pela assistência, e por meio de ações que promovam as condições sociais de autorespeito e da integração social, sem gerar diferenciações e alienação. Tudo isso se materializa pelo comando de recursos por parte dos indivíduos, mas também na observância de sua condição de agente moral e ator político (Kerstenetzky, 2012:ii).

O enfoque na questão do indivíduo apresenta-se como uma problemática a ser enfrentada nos dias atuais, e nos estudos que propõem uma releitura dos valores e dos objetivos a serem alcançados com o Estado de bem-estar (Esping-Andersen, 1995; 2002). Igualmente, em uma abordagem mais contemporânea dos partidos social-democratas, Keating e McCrone (2013) sugerem que adaptações devem ser feitas para lidar a individualização cada vez maior das pessoas no mundo.

A individualização do mundo contemporâneo é interpretada pela bibliografia especializada como um aspecto negativo da modernidade (Keating e McCrone, 2013). As políticas de bem-estar garantem institucionalmente, por meio do sistema de seguridade e benefícios sociais, as liberdades de escolha individual e o *timing* dessa escolha. As sociedades que surgiram dos governos social-democratas e do Estado de bem-estar apresentam níveis elevados de igualdade social, solidariedade e respeito mútuo. Contudo, isso pressupõe responsabilidades individuais, tendo em vista um compromisso com a questão pública. O afastamento da corrente socialista revolucionária minou a criação de uma identidade nacional pela expropriação dos meios de produção. Pelo contrário,

formou-se uma sociedade altamente integrada ao sistema capitalista e a suas orientações econômicas, sendo confortada por uma rede de proteção estatal.

A escolha individual está inserida, ademais, no conceito de desenvolvimento humano longamente analisado por Amartya Sen (2000), e cuja interpretação está calcada na revisitação do conceito de bem-estar nas sociedades modernas. O autor defende a tese do desenvolvimento humano como a não privação das liberdades humanas, inscritas nas disposições econômicas e sociais, e os direitos civis, entre outros aspectos conjugados.

Para promover esse desenvolvimento é necessário, de acordo com Sen (2000), remover o que ele denomina de privações das liberdades, como “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (Sen, 2000: 18), para que os indivíduos possam ser imbuídos de *capabilities*. Sen (2000) argumenta que as condições consideradas precárias interferem no nível de escolha que os indivíduos têm, uma vez que, interfere na oferta das oportunidades da escolha. Por isso, a importância das *capabilities* que representam a junção da liberdade de escolha (*capacities*) com as condições para exercê-la (*habilities*).

A trajetória do Estado de bem-estar europeu permitiu, e ainda permite, que os cidadãos tenham acesso às mesmas bases de oportunidades, cabendo ao indivíduo, portanto, a responsabilidade por seus ganhos e sucesso. A preservação de um componente individual nos governos social-democratas europeus não é impedimento para a implantação de políticas sociais universalistas. Justamente por oferecer essa universalidade, os indivíduos têm a possibilidade de exercer sua livre escolha individual. A maior individualização do sujeito não deve ser entendida, no entanto, como sendo uma maior particularização da vida social, porque se refere à responsabilização depositada no indivíduo pelas suas predileções. Essa questão, além disso, será uma problemática importante na compreensão dos sistemas de proteção social brasileiro e sul-africano, que preservam, nesse sentido, um caráter liberal da assistência social, como será explicado adiante.

2.2.

Da crise, mudanças e contrato social

A partir da década de 1970 o mundo transformado, entre outras coisas, pela revolução demográfica decorrente do aumento da esperança de vida, foi perturbado por diversas crises econômicas, tais como a do petróleo em 1973 e 1979, afetando vários países para além das fronteiras da Europa. Esse período de turbulência demandou um revisionismo das ações dos Estados frente a seus respectivos sistemas políticos, sociais e econômicos, provocando, em muitos deles, uma redefinição de prioridades financeiras no que concerne às políticas a ser implementadas a partir de então, aos setores que seriam privilegiados ou protegidos dos efeitos do mercado, e à forma como o orçamento seria tática e estrategicamente reorganizado.

O declínio do modelo socialista da União Soviética ainda na década de 1970 foi outro evento definidor desse período, refreando as políticas públicas da concepção liberal, que, por muito tempo, marcaram oposição à linha política seguida pelos Estados de bem-estar. Assim, a estratégia política de intervenção do Estado e de altos gastos sociais começa a ser questionada como não sendo mais sustentável, a longo prazo, frente à crise financeira de muitos Estados nacionais.

Da mesma forma, a falência do modelo de organização comunista colocou em evidência problemas do modelo de planificação econômica, altamente centralizada pelo Estado nacional. Nesse sentido, as correntes de pensamento começaram a defender políticas consideradas mais liberais, de menor participação do Estado nos assuntos econômicos, bem como cortes orçamentários, medidas de privatização, desregulamentação das economias de mercado, políticas fiscais restritivas, entre outras medidas.

Ainda nesse contexto de crise fiscal, e perante fenômenos mundiais, algumas outras abordagens de mudança foram entendidas como redefinidoras do papel do Estado moderno. Uma delas é sobre o fenômeno da globalização, cujo principal impacto seria a emergência das novas tecnologias de informação e comunicação sobre a vida das pessoas. No que se refere ao papel do Estado, questionou-se sobre a transformação dentro de um espaço urbano globalizado,

mediante a abertura e intensidade dos fluxos de capital e de pessoas circulando por entre fronteiras.

A principal consequência desse fenômeno seria a diminuição de abrangência do corpo estatal sobre as esferas da sociedade, e sobre setores produtivos. Essa situação seria, assim, uma espécie de consequência do processo de globalização, entendido por Manuel Castells como a “era da informação”, que se instaurou no mundo contemporâneo, e resultou na multilateralidade das ações do Estado e na descentralização de suas instituições. Como explica o autor, as instituições nacionais continuam sendo as instituições políticas dominantes, mas, “são os processos estruturantes da economia, da política, e da tecnologia da informação que estão cada vez mais globalizados” (Castells, 2001).

Por conta dessa crise nas contas públicas de vários países capitalistas e da emergência de novos processos e ideologias fruto dos avanços da ciência, o Estado de bem-estar foi acusado de insustentável e ineficiente, passando a ser questionado sobre seu escopo e capacidade em manter políticas públicas universais que requerem altos investimentos (Keating; McCrone, 2013; Kerstenetzky, 2012; Esping-Andersen, 1995). Cabe ressaltar que essa conjuntura de questionamentos não se opunha ao *welfare state* propriamente, mas propunha a redefinição de suas diretrizes político-econômicas. Muito se debateu a respeito do papel dos Estados nacionais no mundo capitalista, e das identidades nacionais, e como se inseriam nesse contexto em mudança. Por isso, a ideia de crise dos Estados, e em particular do Estado de bem-estar, permeava as análises de uma literatura especializada que debatia sobre a continuidade de seu histórico papel de intervenção social e econômico, e a manutenção de uma estrutura de financiamento e de proteção social em um mundo financeiramente abalado (Keating; McCrone, 2013).

Sendo assim, algumas discussões teóricas e propositivas emergiram para pensar e refletir sobre a suposta crise do Estado de bem-estar, bem como para apresentar medidas alternativas com vistas a combatê-la. O mais proeminente nessa tentativa foi Giddens (2005) com sua teoria da “terceira via” definida “como uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas

ou três últimas décadas” (Giddens, 2005:36). Desse modelo subtrai-se que a “terceira via” seria uma forma política que extrapolaria as divisões do espectro ideológico, da direita e da esquerda. Em outras palavras, essa via alternativa não corresponderia aos movimentos da esquerda do espectro político no sentido de promover uma equalização dos bens de produção. Mas também não seria adepta às orientações da direita de liberalizar a sociedade capitalista e permitir a flexibilização do mercado de trabalho.

O contexto para o qual Giddens (2005) estava olhando era o término de um cenário bipolar provocado pela Guerra Fria que dividira o mundo em duas grandes correntes ideológicas, a capitalista e a comunista, ao mesmo tempo em que estava sendo marcado por uma mudança de paradigma, que, conforme argumentado anteriormente, introduziu novas tecnologias, provocando grande impacto na dinâmica das relações sociais, bem como na organização dos setores produtivos da economia. Além disso, os países que atravessavam a crise financeira procuravam redefinir suas diretrizes econômicas, e reorganizar suas finanças internas.

A forma como cada país reagiu a essas transformações, como também a forma como foram impactados por ela, provocou, em termos gerais, uma mudança nos padrões de votação do eleitorado de esquerda (Giddens, 2005), cujas demandas não eram mais correspondidas pela plataforma da social-democracia conhecida até então. Mesmo os partidos social-democratas europeus perderam espaço para as ideias de partidos liberais e de direita que se apresentavam como a solução para recuperar os padrões econômicos e sociais anteriores.

Suplantada essa disputa nas urnas que confirmou a derrota dos tradicionais partidos de esquerda, algumas questões se fizeram prementes, tais como a necessidade de agregar a democracia, a competitividade econômica e a orientação social (Tavares, 2003). Portanto, Giddens (2005) reforça alguns valores que deveriam ser alcançadas pela terceira via, tal como a justiça social, a liberdade como autonomia, a proteção aos vulneráveis, acrescentando como argumento, que, em termos econômicos, essa terceira via seria ancorada na formação de um capital social que constituiria a base da sociedade e de seu processo produtivo.

Dentro dessa linha de pensamento, Giddens (Saul, 2003) afirma que a terceira via pressupõe investimento intensivo em capital humano, pois, entre outras razões, no mundo moderno predomina a “economia do conhecimento” gerada pela complexificação das relações de produção do mercado financeiro. Para estarem inseridos nessa sociedade do conhecimento, os indivíduos devem ter qualificação para trabalhar com instrumentos e máquinas cada vez mais multifacetadas, e serem flexíveis para se adaptarem a um mundo de relações sociais cada vez mais intrincadas.

Dentre as justificativas para a terceira via, de acordo com Saul (2003), Giddens chama atenção para a mudança nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Atribuindo mais protagonismo para esta última, Giddens explicava a mudança em prol de uma sociedade civil auto-organizada e mais ativa e não apenas recebedora de benefícios do Estado. Essa perspectiva também é compartilhada por Koikkalainen (2011) ao inserir o que ele chama de terceiro setor como protagonista na conquista de maior inclusão social, e de formulação de políticas para sua concretização.

No entanto, dentro da proposta da terceira via, alguns autores a interpretam não como uma novidade de prática ou de ação política, mas como um processo que estava ocorrendo nos meandros internos das estruturas sociais de vários países, provocando, até certo ponto, uma transformação silenciosa das instituições políticas e do papel do Estado (Navarro, 1999; Saul, 2003). Diante de quadro de mudanças de ideias e de valores, se faz necessário “pegar as ideias sobre política de igualdade, justiça social e liberdade, e transformar em um projeto político coerente e robusto o suficiente para um mundo no qual o poder é exercido em escala transnacional e os riscos são compartilhados por pessoas em volta do mundo” (Held; McGrew, 1999).

Nesse momento, o papel do Estado estava sendo debatido diante de novos fenômenos, ou diante do aumento de alguns processos já em curso, como por exemplo, a questão migratória, o aumento das desigualdades e da heterogeneidade étnico-raciais, entre outros fatores sociais e econômicos. Igualmente fruto das mudanças, configura-se o ingresso das mulheres no mercado de trabalho e a

afirmação de seu papel social na sociedade. Essa questão gera discussões e conflitos sobre a igualdade de gênero e de direitos a outros grupos minoritários.

No auge da industrialização, as populações europeias aparentavam-se mais homogêneas, mas esse cenário muda com uma situação de maior intercâmbio cultural e circulação de pessoas, provocando certo abandono dos ideais universais dos tradicionais governos social-democratas (Esping-Andersen, 1995). Nesse sentido, a problemática do multiculturalismo torna-se premente porque as democracias escandinavas, e grande parte das do resto da Europa, não são sociedades que historicamente se constituíram com base na diversidade de grupos étnicos e culturais em seu território. Pelo contrário, são países territorial e numericamente pequenos e homogêneos. Como as mudanças globais criaram, contudo, forma de interatividade através das quais as pessoas podem estar em constante contato uma com as outras, essas sociedades ficaram expostas a conflitos de alteridade como os casos de xenofobia e de intolerância a alguns desses grupos já presentes nessas comunidades.

Principalmente nos moldes institucionais da atualidade, e devido à abertura e à globalização das economias locais, não é possível identificar as sociedades de acordo com as bases tradicionais do *welfare state*. Esse pensamento é compartilhado por Esping-Andersen (1995) ao afirmar que “no presente momento, nenhum país fora do grupo central original tem algo que possa ser chamado de *welfare state* no sentido clássico do termo” (Esping-Andersen, 1995:75). Nessa direção, Esping-Andersen (1995) pergunta-se, portanto, quais são as perspectivas de um *welfare state* no século XXI, considerando todas as mudanças ocorridas nos últimos tempos. Em outras palavras, o autor indaga qual modelo de Estado seria necessário para lidar com as novas demandas, além de levantar a questão sobre a sobrevivência dos *welfare states* já estabelecidos e os futuros que poderão surgir.

As bases políticas fundacionais do Estado de bem-estar admite concatenar a ação interventora da estrutura estatal com os objetivos de mercado, sem perder, no entanto, os ideais de igualdade e universalidade projetados na formulação de políticas públicas e na promoção de direitos sociais. Nesse sentido, Esping-Andersen (1991) defende a ideia de que o conceito de *welfare state* não está

relacionado somente à abrangência do setor público, entendida como a formação de uma engenharia institucional altamente estatizada. O autor sintetiza que a social-democracia contemporânea pauta-se na “busca soluções comunitárias e societárias, e menos estatais, ao mesmo tempo em que descentraliza empreendimentos que estão a cargo do Estado” (Esping-Anderson, 1991).

Esse pensamento coaduna-se com a teoria da terceira via de Giddens, ao estabelecer papel ativo da sociedade civil na formulação de políticas públicas, com seus diversos formatos de participação e mobilização. Nesse novo contexto, às políticas de inclusão social também são demandadas considerar novas questões em sua agenda normativa, tais como confiança, capital social, relações de parcerias e de redes de solidariedade (Koikkalanen, 2011).

Contrariando essa tese, Fernando Henrique Cardoso (2010) admite a construção de políticas governamentais no Brasil, que “poderiam ser classificadas sem muito rigor de social-democráticas” (Cardoso, 2010:23), no sentido de que há uma continuidade dos gastos com a máquina pública para sustentar as políticas sociais, e que isso vem desde o governo Itamar Franco no início dos anos de 1990. Sua análise sobre a conjuntura política de difusão das políticas sociais na América Latina é focada nas relações entre o Estado e a sociedade.

[...] talvez o diferencial contemporâneo do percurso social-democrático latino-americano caminhe na direção oposta do que foi o percurso na Europa. Lá o Estado foi o propulsor do bem-estar. O que vemos em nossa região é uma abertura maior dos governos de inspiração social-democráticas, como no Chile da Concertación e no Brasil do PSDB, para que parcerias entre Estado e sociedade civil façam frente às carências sociais e difundam novas práticas de mobilização comunitária. Essas parcerias facilitam a resolução de problemas em áreas ou segmentos sociais nos quais a ação estatal tem pouca capacidade de penetrar. O modo como as políticas de bem-estar se efetivam conta decisivamente: apenas por meio da ação burocrática ou com consentimento e engajamento das comunidades (Cardoso, 2010:25).

Dentro desse contexto de redes de proteção social, Rosanvallon (1997) faz uma discussão em torno do conceito de Estado-providência. Em sua visão, esse Estado vai ter uma agenda positiva de direitos e de redistribuição, de regulamentação das relações sociais e de responsabilização por alguns serviços coletivos, tais como a regularidade e a institucionalidade dos benefícios sociais. A dinâmica desse Estado pressupõe “libertar a sociedade da necessidade do risco”

(Rosanvallon, 1997:27). Em outras palavras, esse Estado é responsável por manter os indivíduos protegidos das adversidades provocadas pelo mundo capitalista, e hoje é possível incluir, a imprevisibilidade das condições ambientais, mediante um sistema de proteção social.

Essa afirmação é relevante para o desenvolvimento desse presente trabalho no sentido de construir um sistema de proteção que abarque os cidadãos mais necessitados de acordo com os parâmetros de uma sociedade, como também reforça o papel do Estado em construir uma rede de proteção social para além dos limites do mercado de trabalho.

Ao analisar a sociedade francesa, cujo bem-estar está vinculado às categorias do trabalho, tendo a conquista de direitos sido atrelada às lutas sindicais corporativas, Rosanvallon (1997) desmonta a perspectiva puramente econômica do *welfare*, ao argumentar que se deve olhar criticamente o uso da economia pela política dos governos europeus. Segundo suas análises sobre uma suposta situação de crise desse Estado-providência, alguma parte da demanda da população europeia refere-se aos bens imateriais, pois a questão material já foi razoavelmente resolvida. Nesse sentido, o autor insere a questão do enfraquecimento do contrato social nas sociedades como um dos fatores que levaram os diferentes governos a questionar a eficácia e a continuidade dos modelos social-democratas, por um lado, e do Estado de bem-estar, por outro (Rosanvallon, 1997).

Com isso Rosanvallon (1997) refere-se ao fato de que a suposta crise está na falta de legitimidade das causas da origem do Estado-providência, e não propriamente no financiamento do sistema de proteção social, conforme uma perspectiva mais comumente difundida, a liberal, de que o alto gasto social seria incongruente com o cenário que estava se formando na época de instabilidade econômica, de necessidade de sanar as contas públicas e de reorganização das prioridades orçamentárias dos governos. A crise desse Estado é de ordem cultural e sociológica, sendo focalizada no tipo de modelo de desenvolvimento e nos sistemas de relações sociais, sendo que “é no nível da sociedade e das relações sociais que ela se resolve”, pois o “verdadeiro desafio é um novo contrato social entre indivíduos, grupos e classes” (Rosanvallon, 1997:8). Nesse sentido, o mote

da aclamada crise se localiza, de acordo com Rosanvallon (1997), na frouxidão do pacto social.

Analisar o contexto de crise, como está sendo chamada pelo citado autor, ou algum outro cenário conturbado em uma sociedade, pela via conceitual do pacto social é importante, no sentido de que essa vertente teórica ajuda a pensar como essas mesmas sociedades vão articular demandas e interesses entre os diferentes grupos sociais existentes. O contrato social entre as partes permite que se mantenham em sintonia os projetos sociais desejados com os objetivos a serem alcançados, sendo esta ligação motivada e acordada por todos. A sinergia entre os grupos precisa ser conquistada por meios legítimos de governabilidade, transparência e debates, uma vez que ela não é feita de forma natural ou automática e sem conflitos, dados os contextos culturais, políticos e econômicos característicos de cada país.

Sendo assim, pode-se argumentar que esse Estado-providência está ligado à representação que a sociedade de mercado faz de si mesma, e portando, está ligado ao sentido que cada sociedade vai dar à questão da igualdade. Pegando emprestada a reflexão de Rosanvallon (1997), cada sociedade estabelece os parâmetros de tolerância para as desigualdades presentes e molda uma forma de enfrentar os dilemas sociais que se apresentam, fazendo com que um modelo de proteção social seja posto para assistir a quem está em desvantagem. A forma como sociedade e governo enfrentarão a problemática igualdade/desigualdade pode nortear os pilares sobre os quais o pacto social será estabelecido.

A chamada crise dos Estados de bem-estar europeus refere-se ao surgimento e ao crescimento de algumas questões que anteriormente não faziam parte da agenda de políticas públicas, e não representavam preocupação da pauta dos partidos social-democratas. Ao atentar para o componente eleitoral com vistas a pensar esse novo cenário mundial, Giddens (2005) indica, mesmo que indiretamente, o fato de que os partidos precisam incluir em sua pauta política as novas demandas suscitadas. No entanto, pode-se inferir que essa crise não está nos valores que o Estado de bem-estar sempre defendeu, listados como a igualdade, a justiça social, a universalidade, os direitos sociais e as intervenções públicas. Essa

crise estaria circunscrita aos dilemas de representação dos partidos no sistema político.

Contudo, Keating e McCrone (2013) reforçam o argumento de que a agenda da pauta partidária social-democrata precisa levar em consideração novos desafios, dentre eles a questão do meio ambiente, a qual não está mais dissociada dos debates sobre o desenvolvimento econômico e social dos países. Em suas pesquisas, desde a década de 1990, sobre o processo eleitoral dos partidos social-democratas, que historicamente tiveram alta representatividade na Europa, Vachudona (2013) mostra que esses partidos têm perdido espaço nos parlamentos para os classificados como centro-direita.

Segundo a autora, esses últimos partidos apresentam em seus programas partidários a defesa dos direitos individuais, e das políticas de inovação e empreendedorismo. No entanto, ela chama atenção para o fato de que eles encampam essas diretrizes sem sugerir uma mudança nos fundamentos do *welfare State* (Vachudona, 2013). Mais uma vez, essa crise está no âmbito do sistema partidário que precisa absorver os reclamos da sociedade globalizada. As características que sustentam toda a estrutura do Estado de bem-estar estão introjetados no *modus operandi* da sociedade política e econômica europeia, sendo também partes constitutivas de sua identidade cultural.

Sem mencionar a questão dos partidos políticos, Celia Kerstenetzky (2012) refuta a tese da crise do *welfare state*, admitindo, porém, uma mudança, de diversas naturezas, em seu sistema de proteção social. Isso porque o *welfare* tradicional, centrado na seguridade social, sofre mudanças para se adaptar aos novos riscos sociais, elencados por ela como sendo as políticas de mercado de trabalho, a inclusão de uma clientela mais individualizada, que, em seu diagnóstico, produz consequências no grau de remercantilização nas atuais relações econômicas, e na penetração do setor privado.

Essas mudanças traduzem-se pela passagem de um *welfare* de seguridade para um *welfare* de serviços cujo marco é definido por “transformações qualitativas em que ocorreram - menos intensamente no desenho macro e mais extensamente na arquitetura micro dos programas, em que residem regras de

inclusão e generosidade – e uma redistribuição público-privada” (Kerstenetzky, 2012: 86). A essa linha argumentativa pode ser acrescida o fato de que essa prescrição consiste em uma análise da conjuntura atual geral pelas quais vários países estão transitando. No entanto, essa transformação nas bases do sistema produtivo é mais adequadamente relacionada aos países emergentes. É justamente dentro desse cenário de outro desenvolvimento produtivo que o Estado de proteção social dos países emergentes se posicionará.

A individualização das relações, resultado dos novos tempos tecnológicos, é uma característica criticada no contexto social europeu, que os partidos social-democratas precisariam incorporar como um novo valor e práticas sociais, e que os Estados de bem-estar deveriam reconhecer como um padrão comportamental de uma época. A concepção coletivista de sociedade predicada pela corrente socialista da social-democracia no século XIX foi secundarizada diante da escolha das instituições representativas como canal de realização das mudanças sociais. No entanto, o crescimento da social-democracia europeia e de seu corolário, o Estado de bem-estar, deu forma a um amplo sistema de seguridade social o qual consentiu o desenvolvimento da concepção da individuação. Essa concepção é relevante para entender as políticas de proteção social nos países analisados nessa tese, pois, estes apresentam um componente liberal da ação dos indivíduos por meio de seu empoderamento. Resumidamente,

O Estado-providência limita-se a prosseguir e a ampliar este movimento de proteção do indivíduo como figura central do social. Seu objetivo é livrá-lo das redes de solidariedade constrangedoras e aleatórias nas quais ainda se insere: o Estado-providência quer libertar o indivíduo simplificando o social. Trata-se para ele de destruir o conjunto das estruturas, profissionais e sociais, que limitam a autonomia do indivíduo. A liberdade é concebida como exaltação do indivíduo integral (Rosanvallon, 1997:53).

De acordo com as análises do autor, o Estado-providência é a extensão do Estado protetor clássico. Na teoria liberal clássica, a formação do Estado moderno foi fruto de um contrato social entre as partes individuais na busca pela redução das incertezas e pela garantia da segurança (Rosanvallon, 1997). A falta de certezas e a insegurança eram elementos constitutivos do chamado estado de natureza no qual os indivíduos viveriam e agiriam da forma que lhes melhor aprouver, não sendo, portanto, regrados por qualquer convenção social ou política.

A base do contrato social, e da origem do Estado liberal, é a concessão da liberdade plena pela liberdade civil na qual os indivíduos seriam controlados por normas e leis que organizem a convivência entre as partes. O fundamento da construção desse Estado é a concepção liberal já que esta clamava pela preservação do indivíduo enquanto base analítica. O chamado Estado-providência, que também pode ser interpretado como sendo o Estado de bem-estar, retoma, contemporaneamente, a ideia de preservação do indivíduo, correspondente às garantias de condições mínimas que mantenham a liberdade de escolha racional individual.

Sem ignorar as diferenças existentes em cada país da Europa, o modelo de bem-estar europeu foi bem sucedido, levando-se em consideração as trajetórias culturais e os contextos sociais específicos. Deve-se reforçar que o *welfare state* foi solidificado em sociedades que sofreram os reveses de ter participado de guerras mundiais, e onde o processo de democratização foi concomitante aos movimentos de pressão social. No entanto, suas ideias elementares de constituição dos Estados de bem-estar propalaram-se para além de suas fronteiras.

As sociedades pós-industriais, referidas nesse trabalho especificamente, Brasil e África do Sul, são mais diversificadas culturalmente, partindo da constituição de uma rede de proteção social voltada para sua realidade posterior à transição democrática. Nos capítulos seguintes, essas reflexões serão aprofundadas para cada um dos casos, brasileiro e sul-africano, considerando um contexto de fortalecimento do sistema de seguridade social pela proteção social, dentro de uma sociedade na qual a democracia já se apresenta como um fato histórico. Sendo assim, os programas e as políticas da proteção social visam dar conta dos dilemas enfrentados pelos países, sobretudo, o combate à pobreza.

O entendimento das políticas sociais do século XXI pela relação do Estado com a sociedade é pertinente no sentido de se formar um contrato social a favor da redução da pobreza. Nesse sentido, tanto no Brasil quanto na África do Sul, a relação entre o Estado e o mercado já foi relativamente estabilizada, haja vista as políticas econômicas adotadas, nos dois países, ao longo da década de 1990.

2.3. Seguridade social nos países emergentes

Os valores apregoados pelo Estado de bem-estar descritos anteriormente são característicos do modelo social-democrata de governo, nos termos da classificação de Esping-Andersen (1991)⁵. Como vimos, o nascimento da concepção de social-democracia se deu em alguns países da Europa, sendo acompanhado pelo surgimento de partidos políticos que encampavam as diretrizes de reformas estruturais pela via da democracia representativa, compatibilizando o desenvolvimento econômico capitalista à ampliação de direitos sociais.

Esse mesmo autor refere-se, contudo, a outros modelos de Estado de bem-estar representativos de diferentes tipos de economia política de sistema de seguridade social, os quais não apresentam partidos políticos social-democratas. A isso, deve-se enfatizar que a existência de Estados de bem-estar não é correlato obrigatório do surgimento de partidos social-democratas. Esping-Andersen (1991) tipifica as diferentes economias políticas para marcar as diferentes características existentes dos Estados de bem-estar que se tornaram referência de modelos de seguridade social no mundo.

Nesse sentido, é possível argumentar que cada Estado nacional possa ter seu sistema de bem-estar que assegure a seus cidadãos alguma rede de serviços e de políticas sociais. Mesmo com dificuldade para mensurar a efetividade das políticas de bem-estar, bem como seu grau de abrangência e generosidade, é provável que os inúmeros Estados nacionais existentes apresentem algumas políticas de bem-estar aos seus cidadãos, independentemente de seus regimes serem política e economicamente mais abertos ou mais fechados.

No entanto, devido a suas características e percursos históricos pode-se questionar a existência dos Estados de bem-estar em países como Brasil e África do Sul. Nessas sociedades o desenvolvimento econômico foi marcado pela concentração de renda e por um processo de industrialização excludente. Esses aspectos são reforçados pela fraca força sindical. Mesmo admitindo a construção

⁵ Os três modelos são: o social-democrata referido aos países da Escandinávia, o liberal, representado pelos Estados Unidos e o conservador ou corporativo característico da Alemanha de Bismark (Esping-Andersen, 1991).

de formas distintas ao modelo europeu, o arcabouço institucional dos dois países corresponde mais à proteção social do que ao bem-estar universal. O combate à pobreza tornou-se a chave mestra para a expansão do sistema de seguridade social, sendo sua expansão promovida, no entanto, pela institucionalização da assistência social inserida na categoria de política pública.

A configuração do Estado de bem-estar europeu pressupõe uma arquitetura de serviços públicos universais que não fazem parte da tradição histórica dos dois países. Nas democracias emergentes, a prioridade conferida à área da assistência social tornou-se responsável pela promoção de políticas de bem-estar social (PBES). Essas políticas estão enfatizadas, especificamente, no âmbito social, uma vez que, focalizam o alívio à pobreza como principal objetivo a ser alcançado. Diferentemente do Estado de bem-estar da Europa ocidental, as políticas de bem-estar social propagadas em Brasil e África do Sul são cristalizadas nos programas de transferência direta de renda, fortalecendo, portanto, um Estado de proteção social.

Nesse sentido, para o Brasil e a África do Sul, será enfocado o termo Estado de proteção social e não propriamente o Estado de bem-estar. A concepção de bem-estar pode ser muito ampla, e não é objetivo discorrer sobre sua definição típica-ideal. No entanto, o bem-estar de uma população abrange algumas esferas sociais, tais como a jurídica, a ambiental, a da proteção social, a universalização do acesso aos serviços públicos, as políticas econômicas, implicando, desse modo, em uma rede de políticas públicas interconectadas. Pela discussão teórica apresentada até o momento, o bem-estar possui caráter universal, e sua universalidade é efetivada, quantitativa e qualitativamente, nas políticas e serviços sociais prestados.

Para os estudos de casos sobre Brasil e África do Sul questiona-se a construção de um bem-estar. Em seu lugar, a proposição defendida é a promoção de políticas de bem-estar social, encorpadas na implementação dos programas de transferência direta de renda. Nesses dois países, expande-se um Estado de proteção social e, por meio dele, a promoção de políticas públicas focalizadas, especificamente, na área social. Da mesma forma, não se utiliza a expressão Estado de bem-estar social como chave de entendimento para a ampliação das

políticas sociais brasileiras e sul-africanas. A compreensão desta tese é o estudo sobre a forma de se fazer política social no século XXI, nessas duas recentes democracias, pela promoção de políticas de bem-estar social e não pela construção de um Estado de bem-estar social.

As especificidades locais e a trajetória histórica dos países propiciará uma nova forma de promover a inclusão social pelas políticas sociais, por meio de programas situados no âmbito da assistência social⁶, conforme será detalhado nas sessões seguintes. A chave de interpretação adotada direciona-se para o fato de que na construção de um Estado de proteção social não é necessariamente originária do modelo partidário da social-democracia. Em outras palavras, para o Brasil e para a África do Sul, a análise concentra-se na ascendência de um Estado de proteção social promotor de políticas de bem-estar social (PBES). É por meio dos programas de assistência social que os Estados brasileiro e sul-africano estão encarando seus respectivos problemas sociais.

Thomé (2013) afirma que para se construir um *welfare state* não é preciso ter necessariamente um partido social-democrata no poder, desde que a orientação das políticas públicas seja voltada para a questão da igualdade. No artigo sobre a social-democracia em países periféricos⁷, Sandbrook *et al.* (2006) não a abordam do ponto de vista dos partidos políticos, porém, a analisam sob a orientação de governos. A social-democracia na Europa do pós-guerra apareceu por meio de partidos políticos social-democratas como uma insurgência da ala radical da esquerda revolucionária. Permanecem, contudo, ao longo do tempo mesmo quando os partidos da social-democracia deixaram o governo.

Bobbio corrobora essa visão ao admitir possibilidades de modelos de Estado de bem-estar sem o governo de partidos social-democrata. Em sua explanação:

⁶ Bobbio (2004) usa como sinônimo Estado de bem-estar e Estado assistencial. Por razões que serão argumentadas nesse trabalho, o Estado de proteção social é mais próximo de um Estado Assistencial.

⁷ Os países em desenvolvimento que foram analisados pelos autores foram o Chile, Maurício, Kerala e Costa Rica (Sandbrook *et al.*, 2006).

[...] as condições em que atuam tais políticas são radicalmente diversas: enquanto nos países nazifascistas a proteção ao trabalho é exercida por um regime totalitário, com estruturas de tipo corporativo, nos Estados Unidos do New Deal, a realização das políticas assistenciais se dá dentro das instituições políticas liberal-democráticas, mediante o fortalecimento do sindicato industrial, a orientação da despesa pública à manutenção do emprego e à criação de estruturas administrativas especializadas na gestão de serviços sociais e do auxílio econômico das necessidades (Bobbio, 2004:417).

Brasil e África do Sul não construíram seu Estado de proteção social com base em partidos social-democratas. Esses partidos surgiram na Europa, em um contexto historicamente datado e ideologicamente específico. Seus valores foram materializados e expandidos pelo *welfare state*, estando estes culturalmente arraigados. Os dois países emergentes, tratados nesse estudo, partem de outras especificações, na qual a igualdade não está contemplada como fundamento. Os sistemas de proteção brasileiro e sul-africano promovem mais a inclusão social do que a igualdade.

A exemplo da terminologia de Esping-Andersen (1999), o modelo da economia política do Brasil e da África do Sul é assistencial. Pelas condições históricas dos dois países, de desigualdades sociais, de concentração de renda, e alta incidência de pobreza, seria prematuro classificar seus Estados de bem-estar. As investidas em reverter esse quadro social estão localizadas no sistema de proteção social, altamente concentrado nos programas de transferência de renda, que propicia a inclusão de grande parte da população.

Adicionalmente, Keating e McCrone (2013) afirmam que a social-democracia deve ser pensada como um movimento político e como um conjunto de valores ligados à inclusão social de uma parcela da população historicamente marginalizada dos recursos sociais públicos, para além das políticas ou programas de governo. No entanto, os autores estão observando os acontecimentos partidário e eleitoral da Europa, onde a social-democracia apresentou, historicamente, em sua agenda partidária, os valores da igualdade social e da universalidade das políticas de bem-estar. Estas últimas abrangiam não só as políticas sociais propriamente ditas, como também a provisão de serviços públicos.

O caminho trilhado por Brasil e África do Sul foi diferente, uma vez que as políticas sociais estariam inseridas em um contexto de proteção social, e não

propriamente em uma agenda social-democrata, dado a situação de alta desigualdade social e de alto nível de pobreza. Essa linha analítica é importante, pois as decisões políticas dos dois países, ao longo do período histórico recortado, se assemelham sem serem partidariamente correspondentes. Portanto, esse estudo compreenderá os sistemas de proteção social brasileiro e sul-africano como um processo no tempo (Santos, 2012). A composição desses sistemas nos dois países não é uma peculiaridade de países emergentes, e tão pouco está desconectada das experiências internacionais de proteção social. A visibilidade conferida a esses países deriva do fato de que o fortalecimento dos sistemas de proteção social reflete a necessidade dessas duas sociedades em reparar injustiças sociais do passado, fomentando políticas de inclusão social pela via da assistência social de combate à pobreza.

Além disso, a assistência social será interpretada como sendo implementada em um tempo histórico e não fruto de um processo de tomada de decisões políticas específicas de um partido no poder. Nesse caso, é considerada a construção de um sistema de proteção social cujas políticas sociais fazem parte de um projeto de Estado. E justamente porque é integrante de um projeto de Estado por maior inclusão social, a proteção social é acoplada às discussões sobre os estudos de desenvolvimento, em geral, e ao projeto de desenvolvimento social, em particular.

Como argumentado, o aparecimento da social-democracia europeia e a consequente composição de sua pauta política foram favorecidas por um contexto social de mobilização política das classes sociais, principalmente as ligadas aos trabalhadores, como também o foi pela entrada de novos atores na aliança política fortalecendo a disputa eleitoral por representação legislativa. Esse conjunto de fatores permitiu ao Estado contemplar políticas que favorecessem outros setores da sociedade, promovendo o caráter universalista das políticas públicas, baseadas nos direitos sociais.

Brasil e África do Sul apresentam outra conjunção de fatores, tais como, desigualdade social, pobreza urbana, e recente promulgação das Constituições nacionais. A relevância das políticas de bem-estar, saídas do sistema de proteção social, está inserida em um contexto de países emergentes nos quais já se vivencia

um cenário de capitalismo avançado sem um contrato social favorável à grande parcela de suas populações. A evidência depositada nos programas de transferência de renda faz com que as políticas sociais priorizadas sejam distributivas e não redistributivas, como sugere o modelo universalista.

2.4. Estado de Proteção Social

Brasil e África do Sul sofreram, em períodos recentes, supressão de direitos políticos e sociais, além de dificuldades econômicas de vários matizes. Apesar de distinta natureza dos regimes autoritários, é possível identificar um processo de democratização nesses dois países com vistas a melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos por meio de projetos sociais inclusivos e de caráter igualitário, bem como a fortalecer as instituições políticas democráticas. As políticas sociais nesses países representam a legitimidade dos novos governos democráticos ao intencionarem promover reparações sociais e a corrigir injustiças estruturais.

Ambos os países tiveram como desafio estruturar um plano de ação cujo objetivo estivesse direcionado para a inclusão política e social da população segregada e deixada à margem dos benefícios de renda da economia capitalista, praticada durante séculos de colonização e mesmo de governos independentes. O processo de desenvolvimento brasileiro sempre foi centralizado e muito concentrador gerando desigualdades sociais e regionais. Além disso, o Estado brasileiro tem como característica a burocratização e o elitismo, compondo uma estrutura estatal e social como um lugar de privilégios.

Na África do Sul existe um passivo semelhante de desigualdades sociais e econômicas, agravadas, no entanto, por longos anos do regime *apartheid*. Neste caso, grande parte da riqueza do país foi apropriada por uma pequena minoria branca, que, além de ter gerado exclusão social e política da maioria negra da população sul-africana, impôs a supressão de seus direitos políticos e sociais. Assim como o Brasil, com o processo de democratização, a África do Sul também precisou formular uma política de desenvolvimento e de justiça social, que tinha como diferencial vencer o racismo oficial praticado por muitas décadas.

Toda essa discussão em torno da formulação e implementação das políticas sociais remete a um debate teórico sobre a possibilidade de construção de um Estado de bem-estar. Como argumentado e descrito na seção anterior, esse Estado caracteriza-se como uma rede universal de direitos sociais, de seguridade social e de proteção social, o que pressupõe capacidade de assistir à população em seus condicionantes sociais, de acordo com o que a cada sociedade tolera e aceita como sendo adequado ao bem-estar de uma população.

Historicamente, como vimos, a literatura consagrada sobre a teoria da social-democracia, ou do *welfare state*, esteve focalizada nos países da Europa, particularmente nos países da Escandinávia, mas também nos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) cuja grande parte de seus membros é composta por países ditos desenvolvidos com alto Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e elevado índice de desenvolvimento humano (IDH)⁸. Dito isso, esse trabalho aponta outra nova forma de pensar as políticas de proteção social que podem ser encontrados em formação nos países emergentes, escapando, portanto, da matriz clássica da social-democracia europeia.

Ao longo do século XXI, as políticas sociais de transferência de renda e de ação afirmativa ascenderam como uma forma de combater as iniquidades sociais marcadas por segregação social e racial e pela concentração de renda em uma pequena parcela da população local. Além disso, este mesmo período histórico pode ser interpretado como outra fase na qual as decisões políticas passaram a priorizar a área social, em contraposição à prevalência da questão econômica em meados da década de 1990 em ambos os países.

Esse tipo de discussão tem sido desenvolvido recentemente por uma bibliografia especializada (Kerstenetzky, 2012; Thomé, 2013; Lavinias, 2013, entre outros), que tenta corresponder a um contexto histórico no qual a questão social volta à tona de forma vigorosa. Retorna não mais no sentido dos direitos trabalhistas e de proteção social universal, mas em um contexto de sociedades altamente desiguais cuja problemática da inclusão social se apresenta de forma focalizada em organizações sociais dentro das quais o capitalismo já se constitui

⁸ Com a exceção da Turquia, Chile e México.

como condição dada. Além disso, esses dois países não sofreram os efeitos e as consequências de uma guerra mundial, como foi o caso da Europa cuja reconstrução foi encaminhada por uma forte intervenção pública do Estado.

Sendo Brasil e África do Sul duas democracias recentes, e tendo suas constituições promulgadas no final do século XX, a difusão proeminente de suas políticas sociais veio em um contexto de transformação política ao longo do tempo. Tanto Brasil quanto África do Sul tiveram trajetórias semelhantes após suas transições políticas. Da década de 1990 em diante, os dois países passaram por reformas econômicas denominadas de neoliberais, provocando maior participação do mercado privado nas negociações públicas, portanto, menos estatização, maior abertura comercial, maior participação do capital internacional, entre outras medidas.

Cabe salientar que as duas democracias passaram por esse aspecto de reestruturação econômica independentemente dos partidos que estavam no poder. A partir da década de 1990, o Brasil foi governado por Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que guiou o programa econômico de governo da estabilização da moeda, seguindo as diretrizes das políticas econômicas liberais. Já na África do Sul, pós-governo Nelson Mandela, o país foi governado por Thabo Mbeki do Congresso Nacional Africano (CNA) cuja bandeira partidária conclamava ideais socialistas e coletivistas. No entanto, na prática, as medidas adotadas pelo governo sul-africano foram na mesma linha liberal do governo brasileiro. Assim, mesmo os socialistas precisavam de estabilidade monetária.

A maior visibilidade da área social dos governos aconteceu depois de realizadas as reformas de primeira geração. Estas se referem, de forma geral, aos ajustes econômicos, tais como o controle da inflação, as privatizações, e a estabilidade financeira. Dessa forma, as reformas empreendidas na estrutura econômica e financeira poderiam ajudar na formulação de reformas sociais estáveis e consistentes. Nesse sentido, as reformas de segunda geração focam os programas de transferência de renda, a assistência aos idosos, ao salário mínimo, ao controle de preços, entre outros avanços sociais (Melo, 2005).

A perceptibilidade dessas últimas reformas pode ser conferida no fortalecimento do governo central em controlar as políticas sociais, e no crescimento das despesas vinculadas à área social (Melo, 2005). O mesmo autor enfatiza que as chamadas reformas de segunda geração são propostas em um cenário já democrático, e sua realização depende da aprovação e cooperação de atores sociais. Nesse sentido, as condições normativas das políticas sociais precisam ser formuladas de modo que os diferentes grupos de interesses conflitantes cheguem a um consenso.

A questão social é o grande mote do século XXI nesses dois países e seu principal componente é a existência da pobreza e da extrema pobreza. O combate à pobreza foi o elemento consensual para a realização e ampliação da rede de proteção social, uma vez que a metodologia empregada não implicava mudanças estruturais na sociedade em termos de redistribuição de riqueza, da mesma forma em que não rompia com as posições sociais já conquistadas na hierarquia social. As políticas de bem-estar social promovidas pelo sistema de proteção social nesses países possui caráter distributivo, acarretando a inclusão de grande parte da população que vive nos limites da pobreza e é desprovida de uma rede de assistência. Esse cenário não implica, porém, o desenvolvimento de a concepção de sociedade mais igualitária.

O marco conceitual que permitiu que se criassem consensos e adesão ao modelo de proteção social foi dado pela via da assistência dentro de um movimento de políticas de bem-estar contramajoritário. Em outras palavras, as transformações políticas ocorridas com o processo de redemocratização forjaram um contrato social pela inclusão social e não pela igualdade social nos moldes da social-democracia europeia. O Estado de bem-estar na Europa foi construído em um contexto de pressão social dos trabalhadores organizados em sindicatos altamente politizados. A mobilização de classe existente foi canalizada pelos partidos trabalhistas como canal institucional de reivindicação. Brasil e África do Sul estão em pleno processo de reformas sociais revigoradas em uma época de capitalismo já avançado, e sem um contrato social favorável.

O movimento contramajoritário implica uma mudança nos níveis de tolerância da desigualdade e da pobreza em uma sociedade. As discussões sobre a

reformulação do papel do Estado e sobre a qualidade da democracia estão inseridas na construção de um tipo de arcabouço institucional que permita maior inclusão.

O destaque da pobreza nas políticas públicas pode ser creditado ao fato de que no Brasil e na África do Sul criou-se, aos poucos, um sentimento de pouca tolerância com as formas desiguais e excludentes de organização social. O contrato social arranjado prevê a expansão dos programas de transferência de renda, que mesmo não promovendo uma mudança estrutural, incluem de fato uma parcela considerável da população no sistema capitalista. Nesse aspecto, pode-se argumentar que os dois países investem na libertação da dependência da trajetória (*path dependence*), de modo a se libertar dos determinismos institucionais que aprisionam as condições pelas quais o desenvolvimento de um país pode ser equacionado.

Boschi (2011) argumenta que a visão de continuidade de trajetória nos processos de mudanças em sistemas abertos pode ser mais adequada, uma vez que os países da América Latina, e nesse ponto pode-se incluir a África do Sul, apresentam um conjunto de fatores políticos, econômicos e culturais heterogêneos que escapam a explicações simplificadas sobre causas e efeitos sociais embasadas em características pregressas. Lanzara (2011) corrobora essa visão ao adotar o termo “processo de aprendizagem”, pois, admite possibilidades de desenvolvimento institucional sem estar condicionado a certas estruturas prévias. Desse modo, “não existe nenhum suposto *ex ante* que garanta a eficiência de uma trajetória institucional, e sim disputas em conflitos acerca das diferentes alternativas de institucionalização” (Lanzara, 2011:98).

Portanto, a existência de um significativo percentual da população pobre vai nortear o tipo de sistema de proteção social a ser implantado. No caso de Brasil e África do Sul, essa proteção social se efetivará via assistência social. Dentro desse contexto, a representação da pobreza fica dissociada da dimensão do trabalho, diferentemente do Estado de bem-estar em que uma das principais medidas foi a adoção de políticas de pleno emprego. A partir da década de 1990, no Brasil e na África do Sul, o sistema de assistência social deixa de ser residual e

passa a ser massificado, refletindo a também massificação da pobreza existente em ambos os países (Ivo, 2008).

Analisando o Brasil, contudo, a noção de cidadania passa para o plano econômico, pois, os programas de transferência de renda, acompanhados da expansão do emprego, propiciam a passagem do “sujeito do trabalho” para o “sujeito do consumo”, alterando “o *ethos* do conflito para o âmbito de contratos cobertos por direitos civis e comerciais”. Ou seja, desvincula-se “a pobreza dos seus determinantes estruturais e separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares efetivos no sistema produtivo” (Ivo, 2008:151). A África do Sul, ao contrário do Brasil, teve mais dificuldades em expandir o mercado de trabalho como forma de inclusão social. No entanto, o aumento dos programas de transferência de renda favorece, da mesma forma, a inclusão social e econômica, por meio da financeirização (Lavinhas, 2013) do sistema de proteção social.

Seguindo a explicação de Barrientos (2009), a assistência social é um ramo da estrutura de proteção social, da mesma forma que o é o seguro social e as leis que regulam o mercado de trabalho. Além disso, essa proteção social juntamente com a provisão de serviços públicos compõe o escopo do que seria uma política social. Essa definição leva o autor a argumentar que tanto Brasil quanto África do Sul construíram seus Estados de seguridade social mais focados na proteção social, especificamente, do que nas políticas sociais (Barrientos, 2009; 2014; Bichir, 2011).

O argumento defendido nessa tese corrobora o fato de que Brasil e África do Sul estão fortalecendo o campo da proteção social pela via da institucionalização da assistência social. Nesse sentido, expande-se o escopo de suas políticas sociais, por meio de seu principal corolário, os programas de transferência direta de renda. As políticas sociais são compreendidas, portanto, dentro da concepção de políticas de bem-estar social, cuja implementação pela assistência social fundamenta a construção do Estado de proteção social, representando sua principal força motriz no século XXI.

Nesse contexto, a construção das políticas de bem-estar social dos países emergentes é interpretada como fruto do fortalecimento do Estado de proteção social, propiciando a emergência dos programas de transferência de renda no âmbito da assistência social. Essa forma de fazer políticas sociais na América do Sul em geral (Thomé, 2013), e no Brasil e na África do Sul, em particular, via políticas de transferência de renda e, de ações afirmativas, representa tentativas de construir condições mínimas de bem-estar social (Kerstenetzky, 2012). Sendo assim, tanto Brasil quanto África do Sul estão em um momento político de construção e de ampliação de seus sistemas de proteção social a começar pelas políticas de transferência direta de renda e de ação afirmativa.

Assim, a focalização das políticas sociais, em contraposição, ao caráter universalista das políticas europeias de bem-estar, permite concatenar a atuação política de inclusão social e o combate à pobreza, sem, no entanto, requisitar mudanças de grande impacto na estrutura capitalista e sem exigir além da capacidade financeira desses países. Assim, foi provocada uma afinidade eletiva entre as realidades históricas de cada um dos países analisados e o tipo de arquitetura montada para a implementação das políticas sociais. De acordo com Lavinias (2013) houve uma fusão entre a batalha contra a pobreza e o avanço do capitalismo orientado financeiramente. Por isso, o Banco Mundial e outras agências financeiras internacionais passaram a apoiar e a incentivar esse tipo de política (Lavinias, 2013), legitimando os programas de transferência de renda como um modelo a ser difundido e seguido por outros países.

Sandbrook *et al.* (2007) admitem a construção de uma social-democracia na periferia, cujo surgimento se dá por um tipo de social-democracia de estado desenvolvimentista. Segundo os autores, nos países emergentes há uma sobreposição dos processos de democratização, industrialização e cidadania em um contexto de estrutura social heterogênea e fragmentada. De forma diferente, o fortalecimento da área social pelo caminho da assistência social permite inserir a discussão do sistema de proteção social para a linha argumentativa do desenvolvimento social.

A perspectiva adotada para Brasil e África do Sul é o estudo da construção de um Estado de proteção social, não somente pela via do crescimento econômico,

mas também por políticas públicas. O debate sobre as variedades do capitalismo insere-se nesse contexto, uma vez que questiona uma “visão extremamente primeiro-mundista (americanista ou eurocêntrica) na caracterização das mudanças institucionais do capitalismo” (Boschi, 2011: 8). Não se pretende classificar o Estado de proteção social brasileiro e sul-africano como um tipo determinado de modelo ideal de econômica política, criterizado pelo tipo de relação entre Estado, mercado e família. A intensão é identificar um tipo de decisão política dos dois países pela escolha da assistência social como a principal via de combate à pobreza.

Toda a discussão sobre uma suposta crise da social-democracia ou das orientações econômicas e políticas do Estado de bem-estar europeu, discutidas nas sessões anteriores, permeia a problemática do papel do Estado. No Brasil e na África do Sul, os ciclos de discussão sobre o grau de presença do Estado central não foi diferente. A área econômica ainda foi alvo primordial das políticas implementadas ainda na década 1990, principalmente nos países emergentes, os quais privilegiaram a diretriz macroeconômica liberal. No entanto, a entrada da questão social na agenda pública provocou o “resgate do Estado” (Boschi, 2011:12). O contexto atual dos programas de transferência de renda fomenta discussões sobre as mudanças de concepção do modelo social e do papel do Estado social (Ivo, 2008).

A forma como os estados brasileiro e sul-africano responderam a esse movimento de maior intervenção foi pela concentração dos programas sociais de proteção social no governo central. Em ambos os países, as iniciativas políticas de transferência de renda começaram, inicialmente, a nível local, sendo, em uma etapa posterior, centralizadas no Executivo federal. Apesar de não ter sido o foco dos governos na década de 1990, as políticas sociais não foram descredibilizadas. No Brasil o programa Comunidade Solidária, de 1995, é visto como a primeira ação pública do Estado de âmbito nacional no combate à pobreza (Cohn, 2005). Na África do Sul, um dos primeiros programas de transferência de renda não-contributivo e baseado na renda mensal dos cidadãos foi o *Old Age Pension*, implementado no início do século XX.

No entanto, a centralização dos programas de transferência de renda no governo nacional foi acompanhada da expansão de um aparato burocrático. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado em 2004 para centralizar as ações de políticas públicas de desenvolvimento e assistência social, incluindo nesse rol de responsabilidades, as transferências monetárias. Seu equivalente na África do Sul também é nomeado de Ministério do Desenvolvimento Social (*Ministry of Social Development*), também de 2004, e responsável por toda a área de assistência social e por todos os benefícios sociais do governo.

Essa escolha política pode ser compreendida como uma intervenção do Estado com a finalidade de promover a assistência social como um projeto de políticas públicas, cristalizado nas leis de assistência social, mas fundamentalmente, como um projeto nacional de combate à pobreza. Nesse sentido, a assistência social promovida nos dois países é divulgada como sendo concebida por um governo ou governante específicos, mas cujo desenvolvimento pode ser qualificado para além de política de governo ou partidária. Elas passam a ser qualificadas, portanto, como política de Estado.

Assim, o papel do Estado volta a ser central na condução do processo de desenvolvimento social e econômico, “enquanto agente de um projeto democrata de participação e inclusão social” (Boschi, 2011:12). O Estado central é reafirmado como interventor, uma vez que a dimensão social é acoplada às políticas de desenvolvimento, sendo sintomático a nomenclatura dos ministérios, brasileiro e sul-africano, contendo a palavra desenvolvimento social.

Desse modo, a agenda social do século XXI caracteriza-se “por uma preocupação com o retorno do crescimento, num modelo em que as políticas sociais assumem um lugar estratégico, levando ainda mais em conta o compromisso com a manutenção da estabilidade” (Boschi, 2011:12). Neste século XXI, a questão social está embutida no conceito de desenvolvimento social, que, em outras palavras, refere-se ao desenvolvimento sustentado com inclusão social. Ou seja, pressupõe algum tipo de rede de proteção social, sem deixar de criar empregos e de promover o crescimento econômico (Cohn, 2005).

A assistência social explica a focalização da rede de proteção social no Brasil e na África do Sul, e essa forma focalizada de empreender as políticas sociais é atestada por Barrientos (2014) como um novo paradigma, descolando e diferenciando esse modelo da matriz europeia. Barrientos (2009) afirma, contudo, que o modelo de proteção social desenvolvido no Brasil e na África do Sul não é *welfarista* no sentido de focar na seguridade social e em suas políticas universais e igualitárias. Ao estabelecer a assistência social como o principal recurso de combate à pobreza, o autor argumenta que esse movimento representa uma inovação social (Barrientos, 2009; 2014).

A problemática dos valores de igualdade está inserida no âmbito das políticas redistributivas, uma vez que se refere à igualdade social e econômica. Rosanvallon (1997) explica que a igualdade política e civil “se traduz pela determinação de uma norma idêntica a todos” (Rosanvallon, 1997:29). A igualdade de todos perante a lei (civil) e o sufrágio universal (político) estão garantidos pelo Estado democrático de direito calcado nos ditames do liberalismo clássico.

A questão que se impõe é que a igualdade econômica e social exprime-se pela redução das desigualdades. No entanto, Brasil e África do Sul escolheram a via da redução da pobreza como matriz das reformas sociais, e não propriamente a diminuição da desigualdade. Esse movimento político é coerente com a trajetória cultural dos dois países, cujo percurso histórico sempre primou por políticas excludentes de uma parcela da população negra e mais pobre, perpetuando um contexto de desigualdades sociais. A igualdade social, portanto, não é valor introjetado nas culturas brasileira e sul-africana. Pelo contrário, o comando dos governos era apropriado por elites que promoviam a tolerância à exclusão e mantinham desigualdades sociais, resistindo a mudanças sociais pela via redistributiva.

Os programas de transferência de renda tornaram-se importante fonte de promoção das políticas sociais que foram diretamente atrelados às redes de assistência social. A assistência social foi consolidada como política pública na publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1998 no Brasil e da Lei de Assistência Social (*Social Assistant Act*) de 2004 na África do Sul. Nos

países social-democratas europeus, a proteção social foi fortemente ancorada no sistema de seguridade social contributiva e universal seguida pelo engrandecimento de um mercado de trabalho e emprego, levando à institucionalização dos direitos sociais. Diferentemente, nos países emergentes em pauta, o sistema de proteção social tem sido robustecido por meio das políticas de assistência social, ou seja, por um sistema de combate à pobreza de caráter não-contributivo. Por isso, Barrientos (2013) explicita essa forma de fazer política social como um novo paradigma do século XXI.

As políticas de bem-estar social no Brasil e África do Sul justificam-se pelo fato de que a pobreza passou a ser entendida como um fenômeno multidimensional, devendo vir acompanhadas de políticas intersetoriais (Barrientos, 2009; Cardoso, 2010; Diniz, 2011). Nesse sentido, a concepção de pobreza, e consequentemente seu combate, está inserida em uma concepção de desenvolvimento mais abrangente do que sua resolução por meio de transferência de renda, e do crescimento econômico.

2.5.

Considerações finais

Dentro desse contexto, os dois países com grandes carências de direitos étnicos, de renda, educacionais, sociais, políticos, regionais, produzem outros tipos de soluções que se diferenciam dos modelos clássicos de social-democracia. As políticas de proteção social promovidas por seus Estados priorizam as ações afirmativas, as cotas, os programas de transferência de renda, de modo a dar alento aos desafios sociais e econômicos encontrados e a criar estratégias políticas de redução das desigualdades dentro de sociedades ainda altamente desiguais.

As políticas de assistência social nos dois países emergentes, analisadas nesse estudo, permitem que estes quebrem uma trajetória de dependência. A existência de programas de transferência de renda não são novidades nas políticas sociais, da mesma forma que não são cópias de modelos existentes. No entanto, a combinação dos programas de assistência social e das políticas de bem-estar social como parte de um projeto de desenvolvimento da inclusão social e do crescimento econômico representa uma inovação institucional (Diniz, 2011; Barrientos, 2013) que permite que Brasil e África do Sul, mais o primeiro do que

o segundo, sejam considerados exemplos bem sucedido de países que conseguem reduzir a pobreza de forma efetiva. O avanço do Estado de proteção social nos países emergentes transcorre pela via da assistência social, reconfigurando a forma de promover a política social no século XXI.

Vale ainda enfatizar que toda a discussão conceitual dos Estados de bem-estar não corresponde a tentativas de definir um modelo brasileiro nem mesmo discutir sobre possibilidades de implantação do modelo escandinavo no Brasil. A proposta é pensar a construção de Estado de proteção brasileiro e sul-africano dentro dos marcos do século XXI. Sendo assim, Brasil e África do Sul produzem políticas sociais que visam corresponder aos desafios internos de superação de um legado de desigualdades sociais e pobreza, e à manutenção do processo de democratização de suas instituições.

Sandbrook *et al.* (2006) indicam que existe um movimento de construção de uma social-democracia em países periféricos, cujo principal ponto de partida veio com a eleição de governos considerados de centro-esquerda na América Latina. Sem mencionar a variável dos partidos políticos, os autores, porém, interpretam essa social-democracia como uma “terceira via diluída”, uma vez que ela surge em um contexto social, político e econômico diferente do percurso da social-democracia europeia.

A emergência dos programas de transferência de renda na América Latina também é comumente analisada pelo prisma dos partidos de esquerda que conquistaram os cargos do Executivo, como um fenômeno sucedâneo a governos considerados da direita política que implantaram governos contracionistas a expensas de maior desigualdade social na região e de aumento da pobreza. No entanto, e conforme argumentado, deve-se considerar que a maior evidência dada aos programas de transferência de renda em alguns países é fruto de um contexto de estabilidade econômica e política, quando à área social pode ser dada prioridade, e não uma questão de objetivos específicos de determinados partidos políticos.

Nesse sentido, cientistas políticos (Santos, 2012; Singer, 2012), no Brasil, associam a escalada da política de proteção social brasileira aos feitos do Partido

dos Trabalhadores, mais especificamente com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder. Depois do governo FHC, no qual se valorizou mais as reformas econômicas, Lula foi eleito, entre outros fatores, com a esperança de concentrar esforços no componente social, mais especificamente, na pobreza, na desigualdade e na justiça social, e de fato, foi precisamente a nacionalização dos programas sociais a maior projeção de seu governo, à parte os problemas de finanças públicas enfrentados no início de seu primeiro mandato, e dos casos de corrupção ao seu final.

Na África do Sul, por sua vez, as discussões sobre o conteúdo programático da esquerda favorável à prioridade das políticas sociais na agenda política do presidente são secundárias quando não inexistentes. Depois do regime *apartheid* o Congresso Nacional Africano conquistou o poder nas eleições de 1994 e é o partido político que se mantém no poder até o momento. Nesse sentido, a diferença na condução das políticas de governo tem dependido mais das orientações ideológicas e circunstanciais de cada um dos governantes do que do partido político. O CNA foi o principal partido político de oposição durante o *apartheid*, congregando diversos interesses e anseios pela igualdade social e racial da população sul-africana.

Brasil e África do Sul não possuem uma construção política por meio da social-democracia partidária, mas pelo recrudescimento de seu sistema de proteção social, voltado, sobretudo, para o componente da assistência social dos programas de transferência de renda. Assim, os Estados de proteção social brasileiro e sul-africano são robustecidos em suas capacidades estatais e se direcionam para uma orientação de redefinição do papel do Estado central ao reassumir a intervenção estatal na condução de políticas de bem-estar social, e consequentemente, na orientação pelo combate à pobreza.

Nos capítulos que se seguem serão descritos a construção política e histórica do sistema de proteção social em cada um dos países que compõem o estudo de caso.

3. África do Sul

Esse capítulo discorre sobre a trajetória histórica e política da África do Sul, onde o regime *apartheid* (1948-1994) antecedeu a criação de um Estado nacional⁹ e representou o domínio social, político e econômico dos dirigentes brancos frente a uma maioria sul-africana negra e pobre. A conquista do poder pelo Partido Nacional (PN) foi o início de um caminho institucional de exclusão social, mas, sobretudo, de exclusão racial promovida pela adoção de políticas públicas discricionárias. Após ter sido imposta uma segregação simbólica e geograficamente racial, constituiu-se uma sociedade com altos níveis de desigualdade social e de renda, com uma estrutura social hierarquizada. Depois de quarenta e seis anos do regime *apartheid*, esse país precisou recuperar sua estabilidade econômica e política, e sua base de estrutura social.

Deve-se ressaltar que os acontecimentos descritos nesse capítulo estão localizados na cidade de Johannesburgo, não obstante as análises gerais se referirem ao país África do Sul. Na cidade de Johannesburgo foram semeados os primeiros frutos do sistema capitalista local, começando com as empresas mineradoras lá instaladas. Com a descoberta de diamantes e outras pedras preciosas, a cidade foi pioneira no processo de industrialização, e conseqüentemente, tornou-se o primeiro grande centro urbano do país, com o aparecimento de uma classe social enriquecida. Por isso, Johannesburgo recebeu intensos fluxos migratórios de uma parcela da população pobre e rural de dentro e de fora do país, à procura de trabalho. As transformações sociais e econômicas de Johannesburgo a elegeram como eixo cardinal de ebulição das políticas do *apartheid* e dos movimentos contrários a sua implementação.

O capítulo que segue é dividido da seguinte forma: a primeira parte é dedicada à explanação do percurso histórico, listando algumas políticas públicas desde a formalização do *apartheid* com vistas a traçar o panorama estrutural

⁹ O país foi criado com a unificação em 1910 das antigas colônias de Cabo e Natal com as novas repúblicas Orange e Transvaal, criadas, por sua vez, após a vitória dos ingleses na Guerra dos Bôeres (1899-1902) contra os colonos franceses e holandeses pelo controle territorial da região onde se localizavam as minas de diamante. A independência da África do Sul foi conquistada em 1961 quando a União da África do Sul logra independência da colônia britânica, já com a instauração do *apartheid* em 1948.

excludente e fragmentado do desenvolvimento socioeconômico e político do país na contemporaneidade. Na segunda parte, discute-se os principais conceitos que permeiam as análises sul-africanas da pobreza e da desigualdade, e por fim, na terceira parte, as políticas sociais implantadas no século XXI são descritas e analisadas, com a finalidade de apontar as mudanças ocorridas no tempo, no que se refere à concepção ideológica que até então norteava as políticas sociais.

3.1.

Uma breve história política e da política de exclusão

A trajetória política e econômica da África do Sul acompanhou as etapas das reformas necessárias à reconstrução social, política e econômica de um país recém saído de um regime com altos níveis de repressão política, exclusão social e de supressão de liberdades civis e de direitos políticos. A separação racial entre os diferentes grupos étnicos existentes foi o motivo norteador e mais evidente para a aplicação das políticas do regime *apartheid*.

Este regime, oficializado em 1948 pelo Partido Nacional após sua ascensão ao poder, na administração do então primeiro-ministro Hendrik Verwoerd, provocou sérias consequências materiais e subjetivas e deixou um legado de pobreza, de desigualdades sociais e de discriminação. Esse partido era composto, substancialmente, pela elite branca do país, responsável pelas políticas do *apartheid* e da promoção da cultura africânder.

A dominação racial da população negra sul-africana advém dos tempos das colonizações holandesa e britânica no século XIX. Sob o argumento da defesa do nacionalismo africânder, os *boer*, primeiros colonizadores holandeses, usaram a justificativa calvinista da predestinação, enquanto “pessoas escolhidas”, para justificar atitudes racistas sob o véu das sanções religiosas (Patel, 2005). Porém, o Partido Nacional foi o responsável por aprofundar a legislação e dar continuidade institucional às políticas discriminatórias na África do Sul quando conquistou as eleições de 1948.

O *apartheid*, em língua africânder, significa separação, e sua linha ideológica apostolava a criação de uma nação única de africânder, baseada na cultura e na raça de seus membros. Exaltando o nacionalismo como um valor

essencial dessa sociedade, o *apartheid* deu origem a um aparato burocrático que refletisse as orientações dos colonizadores no que tange à superioridade da raça branca, de modo a produzir uma sociedade africânder insulada dos demais grupos sociais. Sem poder negar a existência da população negra, e das outras etnias em território nacional, os dirigentes do *apartheid* impunham a segregação.

Em 1949, logo após a vitória eleitoral do Partido Nacional, foi implementada a Lei de Proibição de Casamentos Mistos que tornou ilegal o casamento entre pessoas de raças diferentes, sendo esta complementada, no ano seguinte, pela Lei da Imoralidade que determinou como crime as relações sexuais entre pessoas de grupos raciais diferentes, sob pena de prisão para quem as desrespeitassem. Entre outras medidas impostas para suprimir os direitos individuais elementares da população negra, a Lei do Passe Livre foi bastante emblemática nesse sentido, pois ela estabelecia em quais regiões da cidade era permitida a circulação dos negros. O passe de permissão era concedido aos que possuíam algum trabalho regular e a liberação do acesso era realizada mediante sua apresentação. A caderneta impedia, por lei, o convívio social entre os grupos, na medida em que o passe era utilizado para proibir a entrada da população negra em lugares frequentados por brancos¹⁰.

¹⁰ Para mais detalhes históricos ver Ramphela, 2008

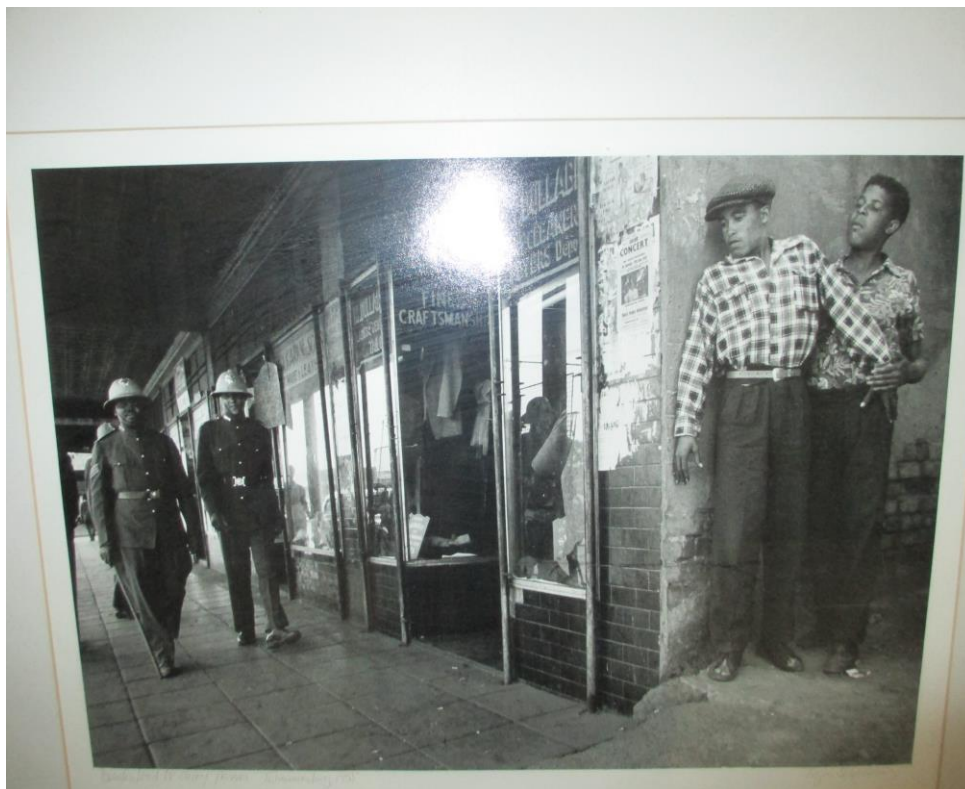


Figura 1: Foto de dois rapazes negros se escondendo da polícia durante o *apartheid* – Museu do Apartheid, Johannesburg, África do Sul.

Conjuntamente a essas leis, em meados dos anos de 1950, foi acionado um dispositivo da Lei de Áreas de Agrupamento, permitindo ao governo eleito redistribuir geograficamente as habitações de acordo com a raça da população. O objetivo era consolidar a segregação racial por meio da também separação física. Congregando aos esforços da divisão social, a separação geográfica irradiou na Lei de Autodeterminação do Povo Bantu de 1951. De acordo com as determinações dessa lei, a população negra não podia habitar nas mesmas regiões que a minoria branca, e essa diretriz foi instrumentalizada para as remoções de grupos negros de algumas regiões da cidade. A proposta da formação de Bantustões foi criar comunidades negras independentes, concedendo-as, primeiramente, poderes administrativos descentralizados e, possivelmente no futuro, autonomia política e autogoverno. Essas medidas objetivavam, mais uma vez, expulsar a população negra das principais regiões da cidade de modo que o grupo branco pudesse se blindar transformando-se em um governo de maioria.

Nesse contexto, surge o Soweto (*South Western Township*), um bairro de população negra, pobre, de classe média, e marginalizada da vida formal e institucional do país. Inicialmente, formou-se como um conjunto de bairros para a

população negra, mas que atualmente possui jurisdição administrativa própria. Por conta de ser a primeira *township*, Soweto tornou-se um *locus* de ascensão de grupos de resistência que difundiam valores e ideais democráticos a favor da população negra, e por isso, foi alçada ao símbolo da resistência contra o regime *apartheid*, justamente pelos protestos ocorridos, na década de 1970, contra as medidas impostas pela elite governamental branca.

O movimento social que mais se destacou foi o Movimento de Conscientização Negra, oriundo da Organização dos Estudantes Sul-Africanos (*South African Students Organization*) (1968), considerado o primeiro grupo anti-*apartheid* de jovens negros, e cujo objetivo era lutar para superar a opressiva sensação de inferioridade dos negros. Um dos seus fundadores, Steve Biko (1946-1977), tornou-se uma figura emblemática na defesa da luta desarmada contra o *apartheid*, ao afrontar o regime opressor a que estava submetido pelo governo e que o proibira de se manifestar politicamente. Dos eventos que marcaram a história de Soweto como foco de resistência ao *apartheid* o de Levante de Soweto destaca-se como um grande protesto que teve como estopim a baixa qualidade e o reconhecimento da educação das escolas destinadas aos negros, e que foi violentamente reprimida pela polícia.



Figura 2: Foto da população negra em protesto em Soweto durante o *apartheid*, Johannesburg, África do Sul.

Nesse confronto, o estudante Hector Pieterse, na época com 13 anos de idade, foi morto e tornou-se símbolo mártir desse massacre. A foto do corpo do adolescente sendo carregado pelo pai foi amplamente divulgada na época, e hoje sua história, e da Soweto, é contada no Museu Hector Pieterse construído dentro do bairro.



Figura 3: Foto da entrada do Museu Hector Pieterse onde resta uma homenagem à morte do menino. O quadro exposto é uma foto do pai de Hector carregando seu corpo no momento do conflito, Johannesburg, África do Sul.

Grande parte das manifestações, deste período, posicionava-se contrária à violação dos direitos humanos e à violência, moral e física, perpetrada contra a população negra. Nesse sentido, a divisão social imposta conforme a raça dos grupos étnicos espelhou a divisão racial estabelecida, em outras instituições públicas, tais como nas escolas elementares. Nesse sentido, a segregação racial promovida pelo *apartheid* foi uma das mais sérias motivações para a organização dos atos de resistência contra o sistema de educação sul-africano. As escolas exclusivas para a população branca e as para o grupo social dos negros diferenciavam-se em qualidade profissional, em infra-estrutura adequada, em

quantidade de alunos, sendo os piores índices aplicados às escolas para os negros (Vusi, 2011; Patel, 2005).

A Lei de Educação Bantu¹¹, que estabeleceu um sistema educacional segregado racialmente, foi implementada em 1953, no mesmo ano em que também se instituiu a Lei de Reserva dos Benefícios Sociais, que condicionava a raça ao acesso aos locais e serviços públicos. Os negros e os brancos não podiam frequentar os mesmos espaços públicos fossem eles praias, praças públicas, escolas, bairros de moradia, hospitais ou escolas. Além disso, a prestação dos serviços públicos também era feita de forma separada, mas, sobretudo, desigual.

A partir de 1975, as escolas de ensino médio, incluindo as frequentadas pela população negra, passaram a ser obrigadas a ministrar as disciplinas em africânder, anteriormente faladas somente em inglês. O africâner tem sua origem linguística encontrada na língua holandesa dos primeiros colonizadores, e ainda muito falada entre a população branca descendente, e dentro do grupo *coloured*.

Em outras palavras, o africânder representava diretamente a cultura dos brancos sul-africanos e todo seu sistema de dominação autoritário. Desse modo, reforçava o papel submisso imposto aos negros, bem como situação social, econômica e política de cerceamento. Além disso, essas imposições excluía a população negra do status de cidadão sul-africano ao negá-los como parte de um projeto nacional. A submissão compelida, e diariamente reafirmada pelas práticas da legislação, recusava qualquer manifestação da identidade negra como parte constitutiva do país.

O acesso diferenciado aos serviços públicos, promovido pelo Estado, gerava um cenário de desigualdades sociais, uma vez que os investimentos orçamentários destinados à prestação dos serviços públicos para a população negra era aquém do que era destinado aos serviços utilizados pelos brancos (Patel, 2005). Assim, a formação dos profissionais das escolas negras não era bem qualificada e, portanto, não qualificavam bem seus alunos, o atendimento nos hospitais era feito de forma precária devido à também baixa qualificação

¹¹ O povo Bantu é um grupo étnico-linguístico de origem negra, foram os primeiros povos da África do Sul. No *apartheid* a palavra Bantu referia-se também aos outros grupos minoritários da sociedade sul-africana.

profissional e à estrutura hospitalar. O sistema de segregação racial foi enraizado nas estruturas institucionais da África do Sul, gerando um quadro social desigual grave, cuja reversão será intencionada pelas políticas sociais pós-apartheid.



Figura 4: Foto de uma placa remanescente do *apartheid* tirada de uma loja no centro da cidade de Johannesburg, África do Sul.



Figura 5: Foto da entrada do Museu do Apartheid que simula a separação racial, Johannesburg, África do Sul.

Por conta da extensa separação realizada na sociedade sul-africana no período do *apartheid*, a questão racial é crucial para entender a forma como o sistema de proteção social foi originalmente organizado. As políticas destinadas a formar uma rede de proteção social, em termos de qualidade e de alcance, refletia a determinação racial imposta pelo governo. Patel (2005) chama atenção para o fato de que a racialização das políticas sociais foi instrumentalizada pelo governo para angariar apoio eleitoral estável ao regime segregacionista no seio da população branca. Patel (2005) explicita que “a diferenciação racial era um princípio explícito do sistema de bem-estar social sul-africano” (Patel:2005:70), e da mesma forma, afirma que os direitos dos negros foram categoricamente negligenciados. Na passagem que se segue admite-se a expansão do sistema de seguridade social historicamente excludente:

Sucessivos governos brancos asseguravam a continuidade do apoio eleitoral por meio do investimento social e de programas de pleno emprego no serviço público. Foram implementados os programas e as políticas do Estado de bem-estar social a partir das abordagens institucionais do pós-guerra da Europa e da América do Norte os quais protegiam os trabalhadores brancos dos efeitos negativos da economia de mercado. Educação pública, assistência à saúde pública, subsídios à moradia, controle de aluguel, emprego, benefícios sociais e serviços de bem-estar social, os quais incluíam assistência aos pobres, serviços comunitários, tais como, refeitório para os idosos, assistência residencial e serviços sociais de reabilitação, foram oferecidos aos que necessitavam. Os frutos do crescimento econômico beneficiaram desproporcionalmente os brancos em comparação com os outros grupos da população, e em meados de 1960 foram notadas melhorias substanciais nas condições materiais dos brancos (Patel, 2005:71 – tradução livre).

A autora afirma que, ideologicamente, o sistema de bem-estar social da África do Sul foi inspirado nos sistemas europeus e norte-americanos no sentido de gerar uma rede de proteção aos trabalhadores assalariados. No entanto, os investimentos sociais como retorno às contribuições, e as políticas de pleno emprego foram focalizadas na população branca, inserida, majoritariamente, no mercado formal de trabalho.

O sistema de seguridade social sul-africano estava atrelado ao emprego formal pelo sistema contributivo por meio do qual são concedidos os benefícios relacionados à aposentadoria, saúde, maternidade, desemprego, entre outros suportes de seguridade. Os trabalhadores informais, brancos ou negros, bem como os autônomos ou os da área rural não estavam contemplados pelos direitos sociais.

O público-alvo majoritário desse sistema de seguridade social era, portanto, os assalariados urbanos, e sindicalizados.

Durante o *apartheid* grande parte da população negra não estava inserida no mercado de trabalho formal, e muitos deles moravam em áreas rurais do país. Nesse sentido, os indivíduos do grupo étnico excluído dos setores formais de seguridade social dependiam de experiências locais de auxílio, os quais não eram reconhecidos pelo Estado, e assim, não eram somados ao processo de concessão dos benefícios sociais.

Aborda-se a questão racial durante o *apartheid* pela rigorosa separação entre brancos e negros, porém, esse regime impôs a exclusão social dos diversos grupos étnicos, não brancos, incluindo, entre eles, os indianos/asiáticos e os *coloured*¹². O grupo formado pelos indianos/asiáticos era composto por pessoas originárias dessas regiões ou descendentes diretos de famílias asiáticas ou indianas.

Os *coloured*, por sua vez, formavam um grupo mais complexo. Eles são identificados pela miscigenação entre diferentes grupos sociais, tais como, as tribos indígenas Khoi e San, escravos africanos, e colonos holandeses, e outros trabalhadores de Malásia e do Caribe. Eles eram igualmente excluídos da sociedade africânder, no entanto, por conta da miscigenação, esse grupo social tem como primeira língua o africâner.

Dentro desse contexto, a questão racial é determinante para pensar o sistema de proteção social sul-africano. A problemática da raça vai conduzir, diretamente, as orientações das políticas sociais no período democrático, de modo a promover justiça social mais imediata para um grupo étnico específico, conforme será aprofundado na seção seguinte. Nesse sentido, a focalização das políticas públicas não se tornou motivo de contradição na medida em que a maioria da população sofredora das políticas excludentes precisou ser incluída e incorporada na plataforma política de direitos.

¹² Durante o *apartheid*, o governo dividiu a sociedade sul-africana em quatro categorias étnicas: os brancos, os negros, os asiáticos/indianos e os *coloured*. A classificação da pessoa era feita, na época, com base na aparência. Atualmente, a categorização é auto-declarada.

Consoante ao explicado no parágrafo anterior, a organização social da África do Sul foi estruturada de modo que os grupos étnicos fossem tratados de forma segregada, em prejuízo para os grupos de população negra. Nesses termos, a “África do Sul segregacionista do *apartheid* era, como é bem sabido, o exemplo proverbial, entre as nações, de uma sociedade racista no século XX” (Alexander, 2006:2).

3.2.

A transição política, reparação social e desenvolvimento social

O começo da transição política na África do Sul foi marcado pela libertação de Nelson Mandela, em 1990, da prisão Robben Island localizada na Cidade do Cabo. Mandela (1995-1999) foi a personagem principal na trama pelo fim do *apartheid*, articulando, por meio da sua militância e do seu partido, o Congresso Nacional Africano (*African National Congress - CNA*), a criação de um acordo de transição entre este e os apoiadores do regime, congregados no Partido Nacional, até então no poder. A eleição de Mandela em 1994 pelo Congresso Nacional Africano selou o início do processo de redemocratização sul-africano, principalmente com a promulgação da Constituição em 1996, ainda em seu mandato.

Mandela representou a imagem da transição, e construiu um arcabouço institucional para seus sucessores darem continuidade ao projeto democrático. Sua simbologia foi reforçada por sua própria opção de não concorrer à reeleição quando seu mandato chegara ao fim, de modo que a alternância do poder pudesse constituir-se em uma das molas propulsoras para a estabilidade da democracia sul-africana. Além disso, este presidente apresentou-se como líder, e conseguiu, dentro dos limites institucionais da época, evitar uma guerra civil ou conflito armado entre os grupos étnicos, uma vez que temia-se, com o término do *apartheid*, um clima de revanchismo por parte da população negra oprimida. Em outras palavras, Mandela iniciou um movimento que pudesse pavimentar institucional e culturalmente o caminho para a construção de um governo civil democrático, e de uma sociedade livre e mais justa.

Nesse sentido, as políticas formuladas e implantadas em seu governo possuem um caráter mais generalista cujos fundamentos seriam aperfeiçoados

posteriormente, e lapidados pelos governos sucessores, com vistas a adaptar as políticas públicas a realidades em constante mudança. Uma criação de forte impacto foi a Comissão da Verdade e Reconciliação em 1998, a qual fora instalada como um mecanismo de anistia condicional. O postulante era anistiado mediante a informação sobre a verdade do ocorrido no período *apartheid*, e as provas sobre as motivações dos delitos, e sobre a proporcionalidade do objetivo a ser alcançado (Cueva, 2011). Essa Comissão foi relevante para o processo de paz na sociedade sul-africana, ao significar um importante mecanismo de mediação entre os diferentes grupos étnicos em um cenário de transição política a favor de um acordo social de paz.

Não cabe detalhar propriamente, dentro do escopo desse trabalho, todas as políticas públicas encampadas pelo governo Mandela. Mais do que realizar políticas de impacto imediato na sociedade, importa enfatizar que as orientações do governo Mandela voltaram-se para o estabelecimento de diretrizes gerais sobre os valores a serem seguidos pela sociedade sul-africana e a servirem de linha norteadora na formulação de políticas públicas. Cabe mencionar, no entanto, algumas das resoluções desferidas em seu governo, pois, ele representou, sobretudo, a construção de um novo pacto social propiciado pela transformação política que transcorria na África do Sul.

Dentro desse contexto, no início do governo Mandela, ainda em 1994, foi lançado o Programa para a Reconstrução e Desenvolvimento (*Reconstruction and Development Programme - RDP*), interpretado como um manifesto eleitoral e programático do CNA para a “nova” África do Sul. O RDP significou uma matriz valorativa de políticas em prol do reconhecimento social, da igualdade de todos sem discriminação de raça e da promoção do crescimento econômico do país. Sua diretriz era montar um arcabouço institucional para o desenvolvimento econômico, político e social.

Nas análises de Patel (2005), a plataforma do RDP abordava o tema da seguridade social e do bem-estar social, porém, pela perspectiva do desenvolvimento. As principais diretrizes focavam nas necessidades básicas, nos direitos de bem-estar social, em uma revisão legislativa e política, na criação de um sistema nacional de políticas de bem-estar social e de departamentos

relacionados ao tema do desenvolvimento, juntamente com a abertura de departamentos ao nível das províncias. Além disso, esse Programa de Reconstrução e Desenvolvimento incluiu a atenção às necessidades dos chamados grupos vulneráveis (Patel, 2005).

O RDP firmou as bases ideológicas para as políticas públicas do Estado sul-africano do pós-apartheid, para a promoção de políticas integradas e efetivas ao progresso socioeconômico, incluindo a construção de uma rede de proteção social e de bem-estar nacional. Esse programa foi, além disso, uma proposta de reconstituição macroeconômica tendo como base o desenvolvimento social, que valorizava o aspecto humanitário das políticas públicas. Nesse sentido, e em linhas gerais, o RDP enfatizava o crescimento endógeno, o uso do mercado regulado para a conquista de objetivos sociais, a integração da política econômica com a política social, o suprimento das necessidades elementares, e o estímulo à participação popular no processo de desenvolvimento (*people-centred*) (Midley, 2001; Lombard, 2008). As tarefas desse programa visavam reformar os outros já existentes, criar uma nova infraestrutura administrativa baseada em profissionais, principalmente do serviço social, e introduzir programas inovadores (Midley, 2001).

Como será explanado adiante, esse programa foi modificado no governo Mbeki (2000-2009), responsável por rearticulá-lo de forma a favorecer o lado desenvolvimentista, sendo este atrelado específica e diretamente ao crescimento econômico da África do Sul. Esse programa será revestido de outra denominação mas cujas modificações estão vinculadas ao contexto de reestruturação econômica pela qual vários países em desenvolvimento passaram na década de 1980, entre eles o Brasil, como consequência de crises internacionais que assolaram o sistema econômico e as trocas comerciais mundiais, extensamente discutidas no capítulo 2.

Durante o período no qual o Partido Nacional (1948-1994) esteve no poder, o sistema de proteção social beneficiava a população sul-africana branca que representava a principal base de apoio desse partido. No entanto, a história do que é considerado o sistema de *welfare* sul-africano é contado pela vertente racial presente, desde a década de 1920-1930, quando o processo de industrialização

começou a tomar forma com a descoberta de diamantes em algumas regiões. Houve uma expansão das produções mineradora e agrícola, além do surgimento de novas indústrias. Com isso, aumentou a área do país considerada urbana, conjuntamente com os níveis de pobreza urbana.

Os brancos pobres urbanos foram o primeiro alvo dos benefícios sociais pensados para mitigar o conflito por emprego entre negros e brancos, e, portanto, sedimentar o apoio popular dos indivíduos brancos (Patel, 2005). Vale mencionar, contudo, que a população negra que, representava a maioria da população sul-africana, não era considerada detentora de direitos políticos, da mesma forma, não eram elegíveis para as políticas de bem-estar social, ficando relegados à economia de subsistência.

Em meio ao histórico de conflitos sociais, os esforços de Mandela pela construção de uma sociedade mais justa transitavam na busca de uma organização social na qual a questão da raça não fosse motivo de exclusão, e que a população sul-africana, como um todo, prezasse valores universais igualitários. Além disso, Mandela se concentrou em construir e difundir alguns símbolos nacionais que refletissem a união e a igualdade entre os cidadãos.

Entre os símbolos mais conhecidos do país está o *rugby*, e logo a queda do *apartheid*, em 1995, a África do Sul sediou o Copa do Mundo de Rugby. O filme *Invictus* retrata o movimento de Mandela em utilizar um esporte como um pretexto simbólico de união dos cidadãos sul-africanos¹³. O presidente, junto com a seleção sul-africana, composta por jogadores brancos, instigaram um sentimento que seria comum a todos, a torcida e a potencial vitória do time, para servir de inspiração na construção de uma identidade nacional, simbolizada na união de diversos grupos étnicos.

Dentro dessa linha argumentativa, a filosofia e os valores pregados no governo pós-apartheid procurava afastar a herança institucional e cultural deixada pelo regime imposto pela minoria branca, sem, no entanto, negar o passado histórico excludente e segregacionista. Nesse sentido, a Comissão da Verdade e Reconciliação, e os jogos de *rugby* são exemplos dos esforços empreendidos

¹³ Filme de 2009 e dirigido por Clint Eastwood em 2009. Sua estreia no Brasil foi em 2012.

ainda na década de 1990 na união e na unidade da África do Sul, mas, primordialmente, na construção de um contrato social em torno de projeto comum de nação. O governo Mandela foi um marco na desconstrução dos efeitos da rigorosa separação racial aplicada ao país. No caso da África do Sul, a ideia de pacto social é importante na compreensão das futuras discussões sobre políticas públicas sul-africanas, e na consequente implementação das mesmas, uma vez que esse pacto representou, imediatamente, uma revisão no critério racial usado no *apartheid* como orientação de política e guia de atuação dos governos.

Por longo tempo, a carga racial ficou introjetada nos discursos dos dirigentes públicos e no comportamento social da população sul-africana. Dentro das análises da área social, na qual este trabalho está focalizado, incluiu-se a temática da reparação histórica (*redress*), como o conceito-chave norteador das políticas de transformação social. Além disso, as políticas de reparação histórica pressupunham também a criação de uma engenharia institucional que buscasse uma unidade nacional na diversidade étnica (Silva, 2013).

Na estrutura heterogênea da sociedade sul-africana é possível encontrar diversos grupos étnicos e tribais. Sua diversidade é refletida nas várias religiões, rituais religiosos presentes no território, vestimenta, e na língua. Uma das formas encontradas pelo Estado na tentativa de construção de uma nação foi admitir, constitucionalmente, a existência de onze línguas oficiais no país¹⁴.

A Constituição sul-africana registra o anseio de união de todos os membros sul-africanos, e uma maneira de promovê-lo foi instigar um espírito de nacionalidade sul-africana. A carta constitucional assinala valores universais de igualdade que devem ser perseguidos por todos, e políticas que devem promover a equidade entre os cidadãos (Constituição da África do Sul, 1996), porém, a reparação histórica refere-se, especificamente, à inclusão dos grupos sociais historicamente discriminados pelas políticas do *apartheid*. Nesse sentido, a Constituição também concede direitos especiais a determinados grupos ou pessoas, sendo que “a legislação de reparação identifica três categorias de

¹⁴ As línguas oficiais são: africâner, inglês, ndebele, soto do norte, soto do sul, swati, tsonga, tsuana, venda, xhosa, e zulu.

desfavorecidos bastante distintas que garantem a reparação: raça, gênero e deficiência” (Habib, 2013:282).

Alguns atos legislativos deram corpo às propostas idealizadas para concretizar a reparação. O Ato Equidade do Emprego e Ação Afirmativa (*Employment Equity and Affirmative Action*), de 1998, e o Ato sobre as Condições Básicas do Trabalho (*Basic Conditions of Employment Acts*), criado em 1997, foram duas das reformas trabalhistas implantadas. O primeiro programa, particularmente, impunha que o mercado de trabalho não deveria ser discriminatório, mas igualitário, determinando que as grandes empresas deveriam ter sua força de trabalho racialmente representativa. Os empregadores deviam contratar 75% de negros para compor sua mão de obra, 10% deviam estar representados na contratação de pessoas oriundas de grupos miscigenados (*coloured*), e 3% deviam ser indianos (The Economist, 2013). As empresas eram fiscalizadas pelo governo em sua progressão para atingir essa proporcionalidade, sob o risco de não terem suas licenças de funcionamento renovadas.

Essa política prevê a eliminação da discriminação injusta, bem como prevê a apresentação de medidas positivas e afirmativas para atrair, desenvolver e manter indivíduos que provêm de grupos historicamente em desvantagem. O Ato inclui mulheres, trabalhadores, jovens, pessoas com deficiência e pessoas que moram em áreas rurais. Essas reformas beneficiavam a maioria negra e as mulheres que sofreram com a exclusão, com vistas a promover sua inserção no mercado de trabalho, e a ter direitos e condições trabalhistas (Burger & Jafta, 2010).

Habib (2013) argumenta que a legislação vem acompanhada de uma infraestrutura institucional para, da mesma forma, promover a reparação. A mais notável delas é o Empoderamento Econômico do Negro¹⁵ (*Black Economic Empowerment* - BEE), implementado em 2003. Seu objetivo mais premente é a desracialização do alto escalão do sistema corporativo que sempre apresentou

¹⁵ O conceito de negro inclui as minorias étnicas desfavorecidas e excluídas dos canais institucionais formais durante o *apartheid*, a saber, os negros, os indianos e os mestiços (*coloured*). Contudo, em 2008 o Supremo Tribunal de Pretória decidiu que os chineses também fazem parte desse grupo, podendo ser, da mesma forma, beneficiados pelos programas sociais do governo.

grande poder de influência política dentro do Congresso, criando uma classe média e média alta negra (Habib, 2013). O objetivo era modificar a configuração racial de uma empresa ao mudar as pessoas que ocupavam seus cargos de comando, estimulando a contratação de não-brancos, e evitando, assim, o bloqueio na admissão e na promoção dos negros dentro da alta hierarquia de uma corporação. Assim, operacionalmente, as empresas dirigidas pelos indivíduos brancos foram transferidas para uma nova classe de profissionais negros. Como consequência indireta do BEE, uma classe média negra enriquecida emergiu.

Além disso, a legislação e a infraestrutura são complementadas por outras instituições criadas para intermediar a relação entre o Estado e a sociedade, entre eles a Comissão por Igualdade de Gênero (*Commission for Gender Equality* – CGE) em 1996, a Comissão de Direitos Humanos (*Human Rights Commission* – HRC) em 1995, a Comissão de Promoção e Proteção dos Direitos de Comunidades Culturais, Religiosas e Linguísticas (*Rights of Cultural Communities, Religious and Linguistic Minorities* – CRL) em 2002, e o Defensoria Pública (Habib, 2013:285).

Todo esse arcabouço institucional pode ser interpretado como a construção de capacidades estatais (Bichir, 2014) para implementar as políticas de transformação social, e com isso, promover a inclusão social dos grupos desfavorecidos. A narrativa de Habib (2013) chama atenção para o fato de que a orientação do governo democrático é atender a um público específico e estender a trama de benefícios sociais a indivíduos historicamente marginalizados. Desde a transição política, as políticas públicas e os programas sociais são focalizados na população negra.

Os debates acadêmicos e políticos sobre a focalização ou a universalização das políticas públicas não tomaram a mesma dimensão das discussões brasileiras. A principal meta das políticas sociais nos governos pós-apartheid era alcançar a inclusão social da população negra e conceder benefícios, direitos e recursos materiais historicamente negados, sendo por isso, a focalização uma orientação inquestionável. Tendo os indivíduos sido, peremptoriamente, excluídos por conta de sua raça, aos governantes foram exigidas medidas de reparação histórica especialmente para eles. Nesse sentido, das três categorias descritas

anteriormente, raça, gênero e deficientes, identificadas pela legislação sul-africana, a raça é a que tem recebido maior ênfase.

Em estudos mais recentes (van der Berg, 2006; van der Berg *et al.*, 2009; Barrientos, 2009, 2013; Habib, 2013), o elemento classe social foi incluído como critério na distribuição de benefícios e na definição de políticas de reparação social. Os programas sociais e as políticas de proteção social atuais da África do Sul apresentam um componente de classe, apesar de haver “uma enorme sobreposição das categorias de raça e de classe na África do Sul; além disso, os negros constituem a esmagadora maioria dos cidadãos do país” (Habib, 2013:294), mas, sobretudo, a pobreza na sociedade sul-africana ainda é racialmente demarcada, sendo os negros a grande parte da população pobre, assim como no Brasil. Nesse sentido, as principais políticas de proteção social, entre elas os programas de transferência de renda, são consideradas políticas pró-pobre, uma vez que são beneficiados cidadãos vivendo nos limites da linha de pobreza.

Conforme a linha argumentativa seguida nessa tese, o contexto da existência de altos índices de pobreza é a principal linha motriz usada para compreender a construção de um Estado de proteção social no século XXI. Uma literatura especializada sobre esse cenário na África do Sul não problematiza a questão da social-democracia. O termo social-democrata não é mencionado nas análises sul-africanas sobre essa temática.

A divisão racial dos grupos sociais é refletida na composição e na representação dos partidos existentes. O Partido Nacional representava a minoria branca, governando o país durante o regime *apartheid*, enquanto que o CNA foi criado como uma agremiação para representar os negros e os grupos marginalizados, em oposição ao PN. Contudo, não é observada qualquer discussão sobre orientações partidárias da social-democracia.

O termo *welfare state*, por sua vez, é comumente utilizado pelos sul-africanos e diretamente associado aos esforços legislativos e constitucionais de políticas públicas voltadas para a área social como um todo. Da mesma forma com o que ocorre com o termo social-democracia, não se problematiza teoricamente a concepção de Estado de bem-estar utilizada para referir-se à

construção de uma rede de seguridade social. Além disso, não são percebidos debates consistentes sobre comparações com o modelo europeu de *welfare state*. Dessa perspectiva, pode-se inferir que a literatura especializada nesse país assume como dado a realidade de um Estado de bem-estar social sem questionar seus termos conceituais propriamente ditos. Existiria um sistema de bem-estar social, no qual estão inseridos os programas de transferência de renda e políticas de ação afirmativas, bem como a rede de seguridade social. O Estado de bem-estar social existe na África do Sul, porém, não pela via da social-democracia.

É possível questionar, no entanto, a qualidade do bem-estar em processo de construção na África do Sul, e de igual modo no Brasil, e as decisões tomadas para alcançá-lo. Esse Estado de bem-estar está sendo construído, principalmente, por meio do fortalecimento do sistema de proteção social que promove a inclusão de uma parcela da população pobre, e no caso sul-africano, em sua maioria negra, anteriormente desassistida por canais institucionais. Esse fortalecimento pode estar refletido na quantidade de programas e políticas sociais publicadas a partir dos anos 2000, e no escopo de abrangência populacional destes, bem como nos recursos financeiros investidos.

A evidência conferida ao sistema de proteção social é devido ao desenvolvimento das capacidades estatais dos governos sul-africanos, e brasileiros, medida pela centralização decisória nas burocracias governamentais criadas especialmente para a gestão dos programas sociais (Bichir, 2014). Essas capacidades são entendidas como “a habilidade do Estado na implementação de suas políticas, envolvendo todo um processo de formação de agendas para o desenvolvimento e formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (Bichir, 2014:6). Assim, os governos criaram instituições especializadas para a implementação dos programas de transferência de renda, bem como o aparato institucional que permite sua articulação com outras políticas.

O sistema de proteção social se apresenta na África do Sul é também pela via dos programas de transferência de renda, que atuam de maneira mais direta e de mais a curto prazo na redução da pobreza, como explicitado. No período do *apartheid* esse sistema beneficiava de forma diferente os diferentes grupos

étnicos. O processo de democratização permitiu a revisão do critério racial para a concessão de benefícios sociais, dentro do ambiente das políticas já existentes. Contudo, o movimento de ascensão das políticas sociais de transferência de renda exigiu a criação de novas institucionalizações e de estratégias políticas. Nesse aspecto, a escolha política pela centralização da formulação e controle das políticas sociais na esfera nacional, deu alento ao crescimento das capacidades estatais, em termos de sua estrutura burocrática e de abrangência das políticas sociais.

Na África do Sul, a criação de departamentos estatais favoreceu a nacionalização da concessão dos benefícios de proteção social, cristalizada em 2004 na promulgação da Lei de Assistência Social (*Social Assistant Act*). Assim, em 2005 foi criada a Agência Sul-africana de Seguridade Social (*South African Social Security Agency - SASSA*) para administrar a assistência social no país, no que se refere aos procedimentos e à implementação das políticas e dos programas sociais (Puwan e Mncube, 2007). Esta agência do governo, por sua vez, está vinculada ao Departamento de Desenvolvimento Social (*Department of Social Development*), antigo Departamento de Bem-estar Social (*Department of Social Welfare*). A maior ênfase nas políticas focalizadas na população negra é facilitada pela centralização do Estado federal nas determinações, avaliações, e implementação dos programas.

Mais uma vez, o que vigora como base de apoio analítico para esta tese é que, da mesma forma como está sendo interpretada no Brasil, a África do Sul está construindo um Estado de proteção social pela via da assistência social, na medida em que, impera um contexto de altos níveis de pobreza no país. Por outro lado, a criação de estruturas burocráticas dos governos que centralizem suas ações e administração indica a construção de um projeto nacional de controle do combate às injustiças sociais e raciais. Essa concentração estatal significa, igualmente, a importância conferida aos programas e políticas sociais na marcha da democratização do país.

Além disso, essa nacionalização pode ser compreendida como uma orientação de intervenção estatal na condução das políticas de transformação, indicando, adicionalmente, uma redefinição do papel do Estado frente aos

desafios do século XXI. A centralização do sistema de proteção social no Executivo é interpretada como um projeto nacional de combate à pobreza e cuja atuação do Estado-nação ultrapassa as diversidades étnicas e culturais dos vários grupos sociais existentes. As políticas de transformação social passam, constitucionalmente, pela universalidade da inclusão social e do acesso aos recursos de poder material e imaterial, pois se referem a todos os cidadãos sul-africanos (República da África do Sul, 1996).

O conceito de desenvolvimento social permeia, explicitamente, toda a discussão sul-africana no âmbito das políticas sociais, destacando-se mais recentemente pela criação de um ministério específico, o Departamento de Desenvolvimento Social, cuja diretriz geral é resumida na missão de garantir que “os pobres, os mais vulneráveis e os excluídos” tenham recursos para garantir uma vida melhor para eles mesmos. Esse ministério estimula ações de parceria com a população e “com todos os comprometidos com uma sociedade solidária”. Nessa instituição estão compreendidos as políticas de seguridade social, os benefícios sociais e os serviços de bem-estar (Departamento do Desenvolvimento Social, s/a).

Nesse sentido, a nacionalização dos programas é coerente com a concepção de desenvolvimento social que, desde a transição democrática, esteve acoplada às análises sobre a revisão do sistema de proteção social (Gray, 1998; Lombard, 2008). O conceito de desenvolvimento social foi divulgado no período da transição democrática dentro do documento nomeado Livro Branco para o Bem-estar Social (*The White Paper for Social Welfare*) publicado em 1997 pelo então Departamento de Bem-estar. O Livro Branco foi publicado no mesmo contexto do RDP para compor uma nova agenda governamental de mudanças institucionais, além de ser fruto de uma revisão do sistema de proteção social sul-africano, baseado na raça dos grupos étnicos. Esses documentos serviram de bases ideológicas e propositivas para se compatibilizar o sistema de proteção social com uma pauta de desenvolvimento e de democracia.

Nesse sentido, as análises políticas baseadas na perspectiva do conceito de desenvolvimento social são motivadas pela reflexão sobre a estratégia de desenvolvimento não limitada ao crescimento econômico. Nas análises sobre a

África do Sul, as análises políticas relacionam seu sistema de proteção social diretamente aos estudos sobre o desenvolvimento. Dentro desse âmbito, seria necessário, além disso, criar condições materiais e imateriais de promoção de bem-estar (Midgley, 2001), por meio de um sistema de proteção social e de suas políticas que se revestissem em um crescimento econômico sustentável, com a alocação e distribuição igual de recursos. Resumidamente, o conceito de desenvolvimento social compatibiliza a conquista de ganhos econômicos com investimento social.

Nesses termos, o conceito de desenvolvimento social pressupõe um movimento complementar entre a área econômica e a social em uma aliança governativa e equilibrada de promoção do crescimento econômico e do bem-estar social. Assim, os desenvolvimentos econômico e social são reconhecidos como fenômenos interdependentes (Potts, s/d), e enquanto modelo de política pública, o desenvolvimento social refuta o princípio do modelo desenvolvimentista de promoção prioritária da economia baseada na crença de que a riqueza proveniente desse crescimento seria suficiente para sua redistribuição no futuro. A defesa da intervenção pública do Estado no processo de desenvolvimento é embasada na tese de que os frutos do crescimento econômico não serão naturalmente usufruídos por todos, sem uma intervenção que os distribua igual e justamente.

Reforçando essa perspectiva, no documento Livro Branco procurou-se estabelecer, em linhas gerais, o engajamento das pessoas no seu próprio bem-estar por meio da criação de programas comunitários e participativos, e por meio do aumento da auto-estima dos indivíduos. Maiores investimentos sociais foram, igualmente, previstos de modo a aumentar a capacidade participativa das pessoas na economia produtiva (Livro Branco, 1997).

O Livro Branco informa a reestruturação dos serviços e dos programas de bem-estar social tanto nos setores públicos quanto no privado. Ele representa “uma estratégia e uma engenharia de políticas negociadas, e traça um novo caminho do bem-estar social na promoção do desenvolvimento nacional e social” (Livro Branco, 1997:2). Apontar um caminho de democratização se torna relevante, uma vez que até então 54% de todas as crianças sul-africanas viviam na pobreza.

Lombard (2008) ressalva que o desenvolvimento econômico deve ser entendido também em um aspecto mais abrangente, no sentido de ser avaliado dentro do escopo da proteção social, e, sobretudo, dentro da prestação de serviços de bem-estar, incluídos nesta última categoria, a educação, a saúde, a moradia, e a seguridade social (Bhorat e Kanbur, 2006; Lombard, 2008). Incluir a perspectiva dos estudos sobre desenvolvimento nas discussões acerca do *welfare*, é clamar para uma redefinição do bem-estar como protagonista do desenvolvimento social (Lombard, 2008).

O autor chama atenção, ainda assim, para o fato de que a abordagem dos direitos divulga valores de justiça social e de equidade ao desenvolver um sistema de seguridade social que garante acesso à renda e a serviços públicos (Lombard, 2008). No entanto, esse sistema afeta somente os assalariados do setor formal de trabalho. A titulação pelos direitos, de acordo com visão de Lombard (2008), não traz necessariamente os marginalizados para dentro da economia formal. Esse tipo de inclusão, pelo mercado, é viabilizada pelo desenvolvimento social conquistado, primordialmente, pelos programas anti-pobreza (Lombard, 2008). Nesse sentido, as políticas de bem-estar social, que atinge a população pobre na África do Sul, estão no âmbito da proteção social.

A Comissão Lund (*Lund Committee*) foi criada nesse momento, pelo Ministro do Bem-estar e pelos membros do Comitê Executivo das Províncias, para rever algumas questões e critérios dos programas sociais baseados na raça dos cidadãos, e, portanto, propor medidas para desracializar o sistema de proteção social sul-africano. Não somente os critérios de elegibilidade para um benefício era baseado na raça desde meados dos anos 1940, como o orçamento destinado à assistência social dos grupos étnicos sul-africanos era diferente. De acordo com os dados de Midley (2001:5) 85% eram destinados aos brancos, 9% para os asiáticos e outras raças miscigenadas, e 6% para a população negra, sendo esta última representada por 69% de uma população de 40 milhões de habitantes. Em seus vários níveis, essa política de segregação racial perdurou todo o período *apartheid*.

Além de toda revisão normativa de que a Comissão Lund foi incumbida, ela foi responsável pelas recomendações gerais de apoio às crianças de renda

familiar baixa, independentemente do grupo étnico ao qual pertence. Assim, ela significou um passo em direção à construção de uma proteção social que fosse condizente com os princípios igualitários e nacionais prescritos na Constituição. Nesse sentido, a questão da pobreza entra na pauta como *leivmotiv* das políticas de proteção social. Sem refutar a questão racial, ainda presente na África do Sul, a ênfase das políticas sociais recai sobre os pobres, indicando a modificação normativa das políticas públicas.

De acordo com a linha argumentativa dessa tese, o desenvolvimento, o fortalecimento da rede de assistência, e a consequente implementação dos programas sociais é analisado como um processo histórico, não sendo facultado, portanto, a autoria a qualquer governo específico. Tanto no Brasil, quanto na África do Sul, as políticas sociais são fruto de um percurso histórico econômico e político similares, que propiciaram a visibilidade conferida aos programas de transferência de renda. Essa exposição dos programas sociais é devida a fatores regionais de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, Habib corrobora essa visão ao afirmar que grande parte do governo Zuma foi produto do governo Mbeki, propondo, nesse sentido, uma continuidade de políticas públicas. O sistema de proteção social da África do Sul possui três programas principais, a saber, o Benefício de Apoio à Criança (*Child Support Grant*), o Benefício aos Incapacitados (*Disability Grant*), e a Pensão para os Idosos (*State Old Age Pension*).

Esses programas fazem parte da rede de assistência social promovida pela Agência de Seguridade Social da África do Sul, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social. Esses programas são implementados por meio da transferência direta de renda aos beneficiados que passam por uma avaliação da declaração de renda (*means-tested*). Em outras palavras, trata-se de uma política social focalizada em pessoas que não possuem condições financeiras suficientes para ter um padrão de vida considerado mínimo, dentro dos parâmetros do país, sendo necessário para se tornar um potencial beneficiário a comprovação de renda insuficiente para o sustento de uma família ou de seus dependentes (*means income and asset test*).

O Benefício de Apoio à Criança foi implementado em 1998 em substituição ao Benefício de Sustento à Criança (*Child Maintenance Grant*). Esse benefício consiste em um programa de transferência de renda incondicional por mês e por criança (República da África do Sul, 1998). O dinheiro transferido fica sob responsabilidade do chefe da família, que estima-se ser grande parte mulheres. Potts (s/d) afirma que esse programa de apoio à criança corresponde a 31% dos gastos com a área de assistência social. Inicialmente, os benefícios eram pagos de acordo com o número de crianças de até 7 anos de idade. Em 2000, a Comissão Taylor fora nomeada para avaliar a evolução do programa social, e sua conclusão indicou a universalização. Acatada pelo governo Mbeki, em 2002 a idade máxima da criança para o recebimento da transferência foi elevada para 14 anos. Hoje este é o programa social que mais atinge os pobres (Woolard; Leibbrandt: s/d).

Esse programa foi o primeiro a refletir essa nova concepção de políticas sociais. Ele não apresenta condicionalidades, mas está associado ao universo das crianças pobres de até 14 anos de idade. Com base no aumento dos gastos sociais com as crianças, Pauw e Mncube (2007) afirmam que os benefícios dos programas sociais estão se tornando a chave das políticas de assistência social. De acordo com os autores, os gastos com benefícios sociais para crianças passaram de 12% em 1995/96 para 35% entre os anos 2006/07. Por contraste, os gastos com pensões, para respectivamente os mesmos períodos, eram de 63%, e passam a 37%.

Esse programa não é descrito como apresentando condicionalidades, em contraposição ao Bolsa Família no Brasil, no qual as crianças das famílias beneficiadas precisam atender frequentemente à escola e ao hospital sob o risco de perda do mesmo. No entanto, na África do Sul, o Benefício de Apoio à Criança também é concedido à criança e a todas as famílias que tenham filhos de até certa idade. Portanto, em ambos os países, as crianças são condição para o recebimento dos benefícios sociais, e esse quesito para fazer parte do programa é interpretado pela preocupação intergeracional de redução da pobreza.

O Benefício aos Incapacitados é direcionado aos cidadãos sul-africanos em idade entre 18 e 59 anos que possuem algum tipo de incapacidade ou deficiência comprovada clinicamente (República da África do Sul, 1996). No âmbito da

assistência social, esse benefício é o único direcionado especificamente para a população em idade economicamente ativa, cujo principal objetivo é compensar a perda de renda por não poder mais estar inserido no mercado de trabalho por conta de uma incapacidade. Além dos requisitos da idade e da renda, para ser elegível, os cidadãos devem providenciar um comprovante de bens, situação financeira, certidão de casamento e uma prova de que está desempregado (Potts, s/d). A transferência de renda aos comprovadamente incapacitados pode ser feita de forma temporária ou permanente. No primeiro caso, da assistência temporária, o benefício é destinado aos que ficam impedidos de trabalhar por um período de seis meses a um ano. No caso do benefício ser transferido permanentemente, a intenção é levar o beneficiário para o programa Pensão para os Idosos, uma vez atingida a idade correspondente.

Em relação a este último, Pensão para os Idosos, benefício especificamente, seu objetivo é a destinação de benefícios sociais não contributivos a pessoas em idade superior a 60 anos para as mulheres ou a 65 para os homens. Da mesma forma que nos critérios do Benefício aos Incapacitados, os benefícios para os idosos também são concedidos por meio da comprovação de renda insuficiente. Estima-se que esse benefício compõe 37% dos gastos com a assistência social (Potts, s/d). As pensões objetivam reduzir a escala de pobreza entre os idosos, além de contribuir para diminuir a probabilidade de uma família viver na pobreza. Nesse sentido, Rebecca Potts (s/d) ressalta que devido ao desemprego em massa na África do Sul, principalmente entre os jovens, os recebedores das pensões podem se tornar a única fonte de renda e de sustento de uma família.

Apesar do crescimento das políticas de assistência social, historicamente, o componente mais importante do sistema de proteção social sul-africano é o *Old Age Pension* que até 1997 atendia 1.7 milhões de pessoas pobres e idosas acima de sessenta anos (Midley, 2001). O *Old Age Pension* foi criado em 1928, e como sua concessão dependia da raça do indivíduo, esse programa beneficiava a população branca. No entanto, somente a partir de 1944 o *Old Age Pension* foi estendido à população negra sul-africana, mesmo que o nível dos benefícios tenha permanecido favorável ao grupo branco (Woolard, s/d).

A construção da rede de seguridade social sul-africana não foi alheia às experiências internacionais. No que se refere à África do Sul, Potts (s/d) argumenta que as políticas de bem-estar, são avaliadas, principalmente, de acordo com três elementos constitutivos do crescimento econômico e do bem-estar social, a saber, o aumento da absorção da força de trabalho, investimento equitativo em educação, assistência médica e apoio social, e por fim, atenção aos grupos vulneráveis. Assim a experiência sul-africana não seria uma idiosincrasia cultural, mas parte de um movimento de aprendizagem de outras experiências já existentes (Devereux, 2013).

Como resultado, o Estado da África do Sul criou um sistema de concessão de benefícios que incorpora esses elementos em uma oferta numerosa de benefícios, sendo seu sistema de proteção social caracterizado por Potts (s/d) como maior do mundo. Como argumentado, a incondicionalidade nos recentes programas de transferência de renda pode ser creditada à necessidade de a reparação histórica procurar ser a mais inclusiva possível. A proposição de condicionar o recebimento de benefícios ao cumprimento de alguns requisitos poderia incorrer em duas consequências: a primeira é a não elegibilidade dos que não correspondem aos critérios, e a segunda, é a possibilidade de perda do benefício.

Durante o *apartheid* as políticas que segregavam grande parte da população eram calcadas na raça. A transição política da África do Sul trouxe, por sua vez, novas perspectivas para as políticas de transformação social na busca pela reparação e justiça sociais. O percurso histórico, seguido pelo país, será, portanto, consequência das decisões políticas e dos conflitos institucionais. Em meio ao cenário internacional da prevalência dos ideários de reestruturação econômica, de enxugamento da máquina pública, e de contenção orçamentária, a efetiva implementação das propostas referentes à concepção de desenvolvimento de bem-estar social ficou encoberta. Como as considerações econômicas dominaram os debates e as políticas de diversos países na década de 1990, o compromisso social do governo sul-africano dentro do RDP arrefeceu diante da urgência das políticas fiscal e monetária. Na seção seguinte será apresentado e discutido o panorama político e o sistema de proteção social.

3.3.

Do econômico e do racial ao social: Mbeki e Zuma

Depois do governo de Nelson Mandela (1994-1999), mas mais precisamente, a partir do mandato de Thabo Mbeki (1999-2008), considerado mais liberal do ponto de vista macroeconômico, os programas e políticas de reparações sociais começaram a entrar de forma mais vigorosa na agenda política. Com o objetivo imediato de diminuir as divisões raciais ainda existentes na sociedade, a expectativa era de que as políticas sociais possuíssem caráter inclusivo e igualitário. Essa esperança vinha não somente pelo contexto de término do regime excludente e pelo processo de transição democrática, e, portanto, de mudança, como também pela melhoria das condições de vida a ser atendida pelo partido que ganhou as eleições em 1994 e assumiu o poder em 1995.

O partido Congresso Nacional Africano (CNA) é composto por base popular negra que fazia oposição explícita às políticas segregacionistas do Partido Nacional. Originalmente esse partido foi formado pela união do Congresso dos Sindicatos Sul-africanos (*Congresso of South African Trade Unions – Cosatu*) e pelo Partido Comunista Sul-Africano (*South African Communist Party – SACP*), reforçando a luta partidária pelas liberdades civis e pela igualdade social. Essa união de formação do CNA ficou conhecida como Aliança Tripartite. Com a longa duração do *apartheid* e com os avanços do processo industrial no país, o CNA foi firmando-se como único e principal canal de oposição ao regime, e popularizando-se igualmente entre as camadas mais pobres dos trabalhadores urbanos.

A plataforma política nos primórdios de sua formação defendia uma perspectiva revolucionária de mudança social, tornando-se membro da Internacional Socialista. Ainda sob o regime do *apartheid*, os líderes de uma corrente ideológica dentro do CNA clamavam pela luta armada, uma vez que os protestos pacíficos estavam sendo reprimidos com violência pela polícia. Mesmo assim, a agenda social do partido concentrava-se em políticas redistributivas para um desenvolvimento socioeconômico mais justo e equitativo. A vitória do CNA para a Presidência da República em 1994 descartou, definitivamente, a via

revolucionária de conquista social, e as políticas propostas e implementadas desde então refletem a opção, e permanência, da via representativa e democrática para alcançar o desenvolvimento com crescimento econômico e com redistribuição da riqueza.

Atenta aos acontecimentos conjunturais em torno da Guerra Fria, a África do Sul fora isolada do sistema internacional propositadamente pelos próprios governantes de modo a conseguir manter controle sobre o regime *apartheid*. Discretamente, esse regime foi apoiado pelos Estados Unidos de modo a mitigar a emergência de potenciais adesistas às ideias comunistas (Phiri, 2011). Nesse sentido, ao evitar a divulgação de informações sobre o país, os governantes puderam evitar manifestações de oposição a suas políticas segregacionistas. O isolamento do país frente à comunidade internacional era justificado em nome da manutenção do regime em vigência. Além disso, conseguiram relativo sucesso em impedir que a ideologia comunista do bloco Soviético se propagasse internamente e no continente africano, uma vez que usaram métodos de coação e repressão em grupos considerados contrários ao regime do *apartheid* e do liberalismo¹⁶.

Assim, durante muitos anos, a África do Sul despontou na região como economicamente hegemônica frente às demais regiões, criando laços de dependência comercial. Segundo, Döpcke (1998), até a década de 1980, a África do Sul manteve níveis do produto nacional bruto superior a todas as regiões da África Austral, e até meados da década de 1990, ela correspondia a 48% do produto nacional bruto de todo o continente africano. Além disso, os governos sul-africanos mantinham uma política de expansão de territórios. Essas medidas tornaram-se viáveis por conta da política de desestabilização da África do Sul que significava neutralizar as ações anti-*apartheid* de países vizinhos e eliminar as resistências contra a dominação branca na região (Döpcke, 1998).

Até esse momento, o governo da África do Sul era visto por uma parte da comunidade internacional como anticomunista, e portanto, mantinha aliados na arena internacional. Essa situação começa a modificar-se por volta da década de 1980 quando as barreiras para a resistência ao governo branco começaram a cair.

¹⁶ Ver Döpcke, 1998.

Nesse período, a conjuntura internacional também contribuiu para o fim do *apartheid*, pois o país começou a perder legitimidade perante essa comunidade gerando certo ostracismo. Essa situação, entre outros motivos, induziu as elites sul-africanas a reconsiderarem a abertura do regime, uma vez que para continuarem com sua legitimidade e serem aceitas perante os atores globais era necessário propagar a democracia no país (Giliomee, 1995). Além disso, o fim do poder da União Soviética contribuiu para a redefinição da estratégia política de atuação do Congresso Nacional Africano (CNA), principal partido opositor ao regime, o qual baseava, anteriormente, sua militância na luta revolucionária e armada (Giliomee, 1995).

O processo de transição política foi classificado como uma transição por pacto, no sentido de que ela foi negociada entre CNA e o PN, cujo processo de construção de uma Constituição abrangeu demandas dos dois partidos representativos de uma sociedade segregada (Friedman, 1996). Segundo o autor, “somente se produziu um novo governo porque a negociação entre os partidos permitia fazê-lo” (Friedman, 1996:66). Esse tipo de transição política não permitia a decisão unilateral de nenhuma das partes, sendo definida por uma equalização de forças (Giliomee, 1995).

Em alguns aspectos, em tempos de democracia, a África do Sul traçou uma trajetória de escolhas políticas e econômicas muito semelhantes às tomadas no Brasil, principalmente no que se refere às orientações econômicas de reestruturação financeira, valorização da moeda, controle da inflação e redução do escopo do Estado em algumas esferas societais. Isso sugere que os dois países foram influenciados não só por um cenário internacional, à época conturbado pelas crises cambiais e bancárias. Tendo em vista os recentes processos de transição política, Brasil e África do Sul apresentaram demandas internas de países em processo de constituição de suas democracias.

Em meio ao processo de consolidação democrática e de estabilidade econômica, o governo Mbeki também estava atento às necessidades de promover a redução das desigualdades sociais e raciais acentuadas pelas decisões políticas

feitas durante o regime *apartheid*. Sob sua influência¹⁷, já em 1996, houvera uma mudança na direção do governo, com a adoção do Programa para o Emprego e Redistribuição (*Growth, Employment, and Redistribution Programme* - GEAR), visto como uma política econômica voltada para os ideais neoliberais de promoção do desenvolvimento econômico e de transformação social (Phiri, 2011). Não obstante, a crença da época de que o governo deveria centrar-se prioritariamente nas políticas de reparação histórica e nos programas de inclusão racial, a implantação do GEAR representava uma sintonia do país com as transformações que estavam ocorrendo nos mercados.

A legislação racista produzida no *apartheid* legou uma estrutura socioeconômica altamente desigual, e a implantação do GEAR refletia uma crença produtivista de que o crescimento econômico seria a principal fonte de financiamento das políticas de transformação social, uma vez que a riqueza econômica deveria ser produzida prioritariamente para depois realizar sua distribuição. Entre 1996 e 2000, o país cresceu 3% ao ano, sendo o seu pilar econômico até então a exportação de bens primários (van der Berg, 2005). Esse cenário foi modificado com o crescimento econômico na faixa de 4,1% ao ano, entre 2000 a 2006, com o deslocamento da base exportadora sul-africana para produtos manufaturados de qualidade intensiva (van der Berg, 2005). Além disso, mais uma vez como consequência de políticas públicas excludentes, a África do Sul apresentava níveis de desemprego alarmantes. Van der Berg (2005) estima que o desemprego no período pós *apartheid* oscilava entre 26% e 41%.

Referindo-se à eleição de Mbeki em 1999, a análise de Habib (2013) é contundente ao afirmar que o CNA abandonou a visão desenvolvimentista. Argumenta que o contexto das arenas nacional e internacional não era favorável aos pobres e marginalizados, o que levou a elite local a tomar decisões econômicas e políticas baseadas nessa conjuntura. O diagnóstico do autor era o de que o governo estava dividido em dois interesses: por um lado, o dos investidores estrangeiros e dos empresários locais que queriam políticas econômicas neoliberais, tais como a privatização, a desregulamentação, a liberalização do comércio e das finanças, e déficits baixos. Do outro lado, persistiam os reclamos

¹⁷ Na época do governo de Nelson Mandela, Thabo Mbeki era vice-presidente do CNA.

da população por medidas de transformação social, de prestação de serviços básicos e de combate à pobreza. Em sua visão, o presidente Mbeki optou por corresponder à primeira vertente, em detrimento da segunda (Habib, 2013).

Com a vitória do CNA em 1994, a expectativa era de que o governo tivesse em vista o planejamento social do país. No entanto, com Mbeki priorizou-se a estabilização econômica e as questões relacionadas ao mercado com a redução das tarifas de vários setores industriais e a política de privatizações. A chamada linha “neo-liberal” do CNA foi cristalizada com o lançamento do GEAR cujas diretrizes abarcava ganhos fiscais e controles da inflação (Habib, 2013), uma vez que este programa propunha a redução dos gastos do governo e a racionalização do setor público além de uma série de medidas de desregulamentações. O crescimento econômico do país seria realizado, por um lado, por meio de privatizações, regulação, abertura da economia sul-africana aos investimentos externos diretos. Por outro, o Estado participaria, de forma atuante, deste crescimento na promoção de políticas para a redistribuição de renda, e redução das desigualdades, com vistas a uma sociedade mais inclusiva (Phiri, 2011).

No documento do GEAR, eram previstas tanto as melhorias econômicas quanto as sociais por parte do governo sul-africano. No entanto, a crítica pela prevalência dos interesses econômicos, no início do governo Mbeki, se deu pela orientação de que as melhorias sociais necessárias no país viriam a reboque da capacidade de crescimento econômico. Nesse sentido, algumas das projeções para os anos 2000 previam o crescimento do país no patamar de 7% ao ano, aproximadamente, e a geração mais de 400.000 postos de trabalho. Para isso, a política fiscal contracionista sustentava um corte no déficit orçamentário, um aumento da poupança interna, redução com as despesas do consumo, e um aumento da contribuição do governo no investimento fixo interno bruto (República da África do Sul, 1997).

Com isso, o país garantiria níveis de produtividade e competitividade suficientes para corresponder às demandas sociais por serviços públicos e por infraestrutura adequada (República da África do Sul, 1997). No que se refere à área social, o GEAR pregava a universalidade do sistema de proteção social ao se

referir, especificamente, às políticas redistributivas e ao acesso aos serviços públicos básicos de forma equitativa, como moradia, hospitais, escolas, reforma agrária, entre outros. Da mesma forma, o GEAR previa aumentar os gastos sociais do governo, incluindo nos projetos a serem desenvolvidos, a área urbana das grandes cidades, e dava especial atenção ao suprimento desses elementos na grande área rural do país (República da África do Sul, 1997).

Grande parte das críticas direcionadas ao governo Mbeki referem-se ao fato de que as políticas implementadas e executadas, durante seu mandato, ficaram restritas à reestruturação da economia. Alguns autores classificam, e acusam, seu governo de “neoliberal” por conta das orientações de política econômica, sendo apoiado majoritariamente pela parcela da população de classe média e média alta (Habib, 2013). No entanto, em termos de políticas de reparação social, o que marcou o governo Mbeki foi a expansão do BEE (*Black Economic Empowerment*) que atendeu uma parte da população negra de classe média e mais bem instruída. Por volta dos anos 2000, a intervenção estatal intensificou-se com o BEE e com outras frentes concernentes à infraestrutura. O discurso do governo passou a ser a reparação das injustiças advindas da organização do mercado capitalista, o combate à pobreza e a redução da desigualdade.

Seu principal impacto foi desracializar a classe média sul-africana, promovendo um aumento da renda desse público-alvo específico. Se em 1993 a população negra consistia em 15% da classe média, em 2004 esse número chegava a 40%¹⁸ (van der Berg, 2005). No entanto, como os principais beneficiadores, as políticas de reparação foram os negros e as mulheres sul-africanos nos escalões mais altos da hierarquia social, criou-se uma classe média alta negra, a qual vem ganhando espaço não só nos cargos do governo como também no mercado de trabalho formal público e privado (Habib, 2013). A desigualdade social transferia-se assim para dentro da população negra. Habib apresenta números do *Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa* (2002) no qual indica que aumentou o número de negros no decil mais rico, passando de 9% em 1991, para 22% em

¹⁸ Números com base em valores de renda familiar de 15.000 *rands* mensais (van der Berg, 2006).

1996. No entanto, o relatório também indicava que a população pobre se mantinha predominantemente negra.

No primeiro mandato do ANC, a partir de 1994 e no segundo mandato (1999-2001), a desigualdade ainda apresenta-se em um patamar relativamente alto, tendo o coeficiente de Gini alcançado em 2001 a pontuação de 0,685 (República da África do Sul, 2010). No mesmo primeiro período, a pobreza aumentou pouco, mas a partir do período do segundo mandato, começou a diminuir devido aos benefícios sociais concedidos pelo governo Mbeki (Habib, 2013). Em 1995, a população pobre¹⁹ era 53%, chegou a 58% em 2000. A partir de 2001, os índices de pobreza entram em queda, chegando a 49% em 2008 (República da África do Sul, 2010).

Vê-se assim que apesar de as políticas sociais de cunho igualitário e universais não configurarem como principal estratégia política, o sistema de proteção social não ficou descoberto no governo de Mbeki. Van der Berg (2005) estima que entre 2001/01 e 2004/05 o gasto social com moradia, saúde pública e clínicas, e educação e benefícios sociais aumentou em 20,5%. Somente os benefícios sociais receberam um acréscimo de 18 bilhões de *rands*. O autor enfatiza que o investimento nos benefícios sociais, ou seja, nos programas de transferência de renda foi o que proporcionalmente mais aumentou (Van der Berg, 2005).

Uma vez estabilizada a economia do país e consolidado a abertura econômica, o governo pôde dar maior visibilidade à área social. O momento que permitiu uma mudança tácita foi a Comissão Taylor em 2002 cujo relatório final afirmava que o sistema de bem-estar sul-africano foi legado do “antigo sistema”, o *apartheid*, sem nenhuma modificação estrutural em seu desenho. Por “antigo sistema” os autores ressaltam que se referiam a um cenário no qual os assalariados conseguiam se manter por meio do rendimento de seus empregos, e o desemprego se apresentava como temporário.

A Comissão Taylor diagnosticou um redesenho no sistema de bem-estar em prol de um “sistema compreensivo de assistência social” e indicou um

¹⁹ Dados com base na linha de pobreza de 524 *rands* por mês (República da África do Sul, 2010).

compromisso pela transformação socioeconômica das desigualdades legadas pelo *apartheid*. O relatório reconhecia o desemprego como um fenômeno estrutural e não ocasional, como também afirmava que o crescimento econômico em patamares mesmo que considerados altos não seria suficiente para combater a pobreza, dada a quantidade de pessoas fora do circuito formal do mercado de trabalho (Pauw; Mncube, 2007).

O Brasil passou por processo semelhante. Essa similitude pouco indica, contudo, que uma decisão política esteja diretamente associada pelo tipo de partido no poder. Brasil e África do Sul apresentam, nesse sentido, trajetórias semelhantes, porém, somente no Brasil houve o revezamento de partidos políticos no poder desde o início da década de 1990. A África do Sul, pelo contrário, é governada pelo CNA desde 1994, mudando apenas seu líder político.

O governo da África do Sul, contudo, investiu parte do seu produto nacional bruto na construção de uma rede de proteção social, que dispensasse o critério da raça para a elegibilidade de um benefício social. A ideia de grupos vulneráveis é muito presente na literatura para identificar os principais públicos-alvo que serão os beneficiários diretos dos programas de transferência de renda. Os benefícios não tributáveis que são direcionados às mulheres da zona rural, às crianças consideradas em situação de risco e aos deficientes com baixas condições financeiras são responsáveis pela diminuição nos índices de pobreza (Phiri, 2011).

No entanto, a África do Sul ainda sofre com alto índice de desemprego que está no patamar de 30 a 40% de adultos em idade ativa (The Economist, 2014). Por conta dessa situação, grande parte não tem acesso à seguridade social ou à assistência social, pois, por não estarem inseridos no sistema formal de trabalho, não contribuem para o sistema previdenciário. Em relação a esta última, a maior parcela dos benefícios sociais é direcionada para um público considerado vulnerável, ou seja, para um grupo de pessoas que não tem condições financeiras de se sustentar porque não assalariado ou de pessoas que correm o risco de caírem na situação de extrema pobreza. Isso faz com que uma parcela dos desempregados ou dos adultos não-remunerados sejam dependentes dos dependentes (Devereux, 2013).

Em seu governo, Mbeki legitimou as políticas de mercado incorrendo em uma perda de popularidade. Somada à sua trajetória biográfica, marcada por uma formação educacional em países da Europa, fez com que seu apoio eleitoral fosse mais forte entre as classes média e média alta. No entanto, a popularidade do presidente Mbeki foi abalada devido aos sinais percebidos de sua falta de empatia com os cidadãos comuns, simbolizada na publicação do aumento dos casos de violência no país e refletida nos altos índices de criminalidade da época. Além disso, o governo não foi bem sucedido em resolver os dilemas da saúde e enfrentar proliferação da AIDS, publicamente negada pelo presidente. Adicionalmente, havia a suspeita de que as instituições do Estado estavam manipuladas para ganhos políticos pessoais.

A perda de prestígio popular de Mbeki fez com que perdesse apoio político dentro do próprio partido, principalmente, na ala mais à esquerda. Na Conferência do CNA realizada em Polokwane em 2007, para decidir a candidatura a ser apoiada nas próximas eleições gerais, Mbeki perde aceitação para Jacob Zuma que acaba se elegendo em 2010. Nessa Conferência partidária, são reafirmados o caráter social do governo e do partido devendo estes focar no combate à pobreza e na redução da desigualdade. Habib (2013) argumenta que Zuma escolheu orientações de políticas que permitissem uma guinada à esquerda ao priorizar as políticas sociais, em comparação com as principais diretrizes políticas do governo antecessor.

Analisando o governo Zuma, Habib (2013) também assinala a guinada à esquerda na área econômica. As empresas do setor corporativo continuaram tendo o privilégio, pois correspondem à maior parte do investimento feito no país. No entanto, a agenda econômica sofreu mudanças significativas. As políticas econômicas cristalizadas no Plano de Ação da Política Industrial (*Industrial Policy Action Plan*) e no programa Novo Caminho para o Crescimento (*New Growth Path*), focam no investimento planejado em infraestrutura, revitalização da indústria, incentivos para a criação de empresas de médio porte, tais como as dos setores da agricultura, mineração, turismo e as empresas de tecnologia verde.

Esses planos econômicos também preveem o aumento do escopo do BEE. A viabilidade dessa agenda econômica seria conferida pela mobilização financeira

para o desenvolvimento, pela implementação de políticas industriais e de competição que permitam o empreendedorismo, pela administração dos tributos para estimular o setor exportador, continuando uma política fiscal contracíclica, e fortalecendo as capacidades educacionais e de pesquisa do país (Habib, 2013).

Essa estratégia econômica do governo Zuma induz Habib (2013) a classificar sua política econômica como o resultado do desenvolvimento de um neokeynesianismo. No entanto, o autor ressalta que essa inclinação, do que ele considera ser mais à esquerda, é constantemente ameaçada pelos níveis de corrupção, e pelo comprometimento dos dirigentes públicos sul-africanos e dos líderes do CNA com uma política orçamentária favorável à inflação e ao déficit fiscal (Habib, 2013; The Economist, 2014).

Na área social por sua vez, foi reafirmado o caráter social do governo e do partido ao encampar e fortalecer políticas públicas direcionadas para a redução da desigualdade e para o combate à pobreza, com ênfase neste último aspecto. Dentro da rede de seguridade social da África do Sul, a assistência social se destaca como a principal fonte de políticas sociais, sendo responsável por 3,2% do produto interno bruto, diferentemente do que era destinado em 2000/01, quando esse percentual era de 1,9% (Woolard, 2003). A renda familiar dos que estão no quintil mais baixo da hierarquia econômica vem da assistência social, por meio dos programas de transferência de renda (Woolard, 2003).

A problemática do emprego é o calcanhar de Aquiles da África do Sul cuja solução não foi favorecida pelo tipo de crescimento econômico adotado. Desde a crise financeira global em 2008, a África do Sul não consegue atingir 2% de crescimento econômico, estando o desemprego acima de 25% (The Economist, 2014). As políticas econômicas priorizaram o crescimento das indústrias de tecnologia de ponta às expensas da criação de emprego (Barrientos, 2013). O alto nível de desemprego é explicado pelo tipo de setor produtivo, cuja indústria demanda alta qualificação da mão-de-obra, não encontrada no perfil da força de trabalho sul-africana. Existe pouca oferta de mão-de-obra qualificada, principalmente, entre os jovens, gerando um aumento do desemprego pela não absorção pelo mercado da força de trabalho existente (Bhorat e Kanbur, 2005).

Essa não absorção pode ser relativizada, pois, o mercado formal de trabalho contrata bastante, porém, não de forma suficiente. Sugere-se que entre 1995 e 2002 tenham sido criados aproximadamente 1,6 milhões de postos de trabalho para um universo de 5 milhões de novos ingressos na força de trabalho disponível (Triegaardt, 2006). O desemprego é uma questão crucial nas discussões sobre desigualdade na África do Sul, uma vez que desde o pós-apartheid a principal característica que permeava as políticas públicas era a desracialização do sistema de proteção social. Estima-se que 80% das desigualdades existentes entre as famílias advêm da desigualdade no acesso a uma fonte de rendimento (van der Berg, 2007). O combate à desigualdade racial foi a maior orientação que norteou as decisões das políticas sociais.

A particularidade do processo de exclusão e segregação social na África do Sul refere-se ao fato de que foi permeado, primordialmente, pelo uso da raça como recurso de dominação. A justificativa racial é um elemento de análise nesse capítulo para se entender o processo de supressão dos direitos da maior parcela da população sul-africana, pois não só a população negra era proibida de circular em determinadas regiões dos centros da cidade, como a elas eram relegados serviços públicos diferenciados e menos qualificados. Além disso, a problemática da raça embasa a compreensão desse processo excludente na sua transformação para também uma exclusão social.

A partir da minha pesquisa em Johannesburg, pude perceber, em princípio, que a pobreza passará a ser o grande foco do sistema de proteção social a partir das três últimas décadas. Dessa forma, a África do Sul havia adotado uma perspectiva específica de combate à pobreza, cujas principais causas foram a construção de um sistema de proteção social racialmente determinado, provocando um aumento elevado nos níveis de desigualdade do país, e, sobretudo, uma intensificação nos níveis de pobreza da população negra sul-africana, agravada pela restrição imposta ao acesso aos bens e serviços públicos.

O componente racial marcou fortemente a sociedade sul-africana em uma época em que os governos democráticos precisavam dar uma resposta à sua população que fosse favorável à promoção de políticas e programas que visassem à correção das consequências sociais, políticas e econômicas provocadas por

longos anos de regime opressor e excludente. Os presidentes prontamente o fizeram, principalmente, no que diz respeito às medidas de igualdade racial. Isso não denota que o problema da disparidade social e econômica entre os grupos étnicos esteja resolvida, mas que a assistência aos pobres tem ganhado relevância e visibilidade na estruturação do sistema de proteção social sul-africano.

Como bem resumiu Barrientos (2013), pode-se dizer que uma das justificativas para se estudar comparativamente Brasil e África do Sul é o fato de serem, do ponto de vista das políticas sociais, dois países de classe média nos quais predomina os programas de proteção social, com ênfase na assistência social, de modo a reduzir ou erradicar a pobreza, mas onde também existe um alto nível de desigualdade (Barrientos, 2013) de matriz racial em ambos os casos, recorte apenas explicitamente assumido no caso sul-africano. A pobreza vai ser a principal justificativa para a importância dada pelos programas de transferência de renda nos dois países porque alcançam de forma imediata a população pobre, majoritariamente negra na África do Sul, apresentando resultados de curto prazo. Além disso, a inclusão social torna-se a principal via pela qual a política de inserção internacional e crescimento interno desses países se constituirão.

Nesse sentido, a assistência social, mais especificamente os programas de transferência de renda, aparece nos holofotes do sistema de proteção social, pois reconhece seu rápido impacto na redução da pobreza e seu efeito de curto prazo na inclusão dos indivíduos em desvantagem no acesso aos recursos públicos básicos. Ao analisar os programas de transferência de renda sul-africanos Woolard (2003) resume:

Programas redistributivos, por outro lado, não focam somente nos trabalhadores, e o elemento principal é o combate à pobreza. Na África do Sul, o termo “benefícios da assistência social”, que precisam de comprovação de renda, referem-se aos benefícios não contributivos providenciados pelo Estado, para os grupos vulneráveis, tais como os incapacitados, os idosos e as crianças de famílias pobres. Os benefícios são financiados pelas taxas gerais de receita, e nesse sentido, não existe relação entre as contribuições e os benefícios (Woolard, 2003:5).

O autor foca na relação entre pobreza, desigualdade e crescimento. Entre as conclusões do autor está o fato de que o mercado de trabalho, ou seja, a desigualdade de renda estabelece limites para a redistribuição. O autor tem sua

análise centrada no aumento capital humano dos que são considerados mais pobres como forma de reduzir a desigualdade. Nesse sentido, ressalta que apesar de ser hoje um país de classe média, a África do Sul possui indicadores sociais que podem ser comparados a países de classe média baixa (Van Der Berg, 2010).

Segundo esse mesmo autor, atualmente, a desigualdade na África do Sul aparece não somente pelas questões raciais, mas principalmente pela renda. O panorama dos altos níveis de desigualdade é observado não só entre os grupos étnicos, mas também intra-grupo, especialmente entre a população negra. Van der Berg (2010) afirma que os programas sociais do governo, especialmente, os de transferência de renda, ajudam no aumento da renda total, mas seu impacto não é tão expressivo. Esses programas afetam mais a pobreza do que a desigualdade. Além disso, para diminuir a desigualdade de renda não bastaria apenas aumentar a oferta de emprego no mercado para os mais pobres. O autor insiste na valorização do capital humano, especialmente no que se refere à qualidade da educação, pois, o acesso à renda também impacta mais a redução da pobreza do que propriamente a desigualdade. (Van Der Berg, 2010).

3.4. Considerações finais

Com o fim do *apartheid*, muito se fala das políticas de ação afirmativa (Sigaud, 2005; Alexander, 2006; Silva, 2006) como tentativa de compensar uma grande parcela da população pela perda de acesso aos bens públicos e de minorar as consequências das desigualdades causadas pelo regime excludente. Essa discussão também ganhou forma com a Constituição da África do Sul de 1996. A Constituição de 1996 consagrou e formalizou os anseios por liberdade, não-racialização das políticas e justiça social. Assim, a carta constitucional apresentava tentativas de alargar o conceito de liberdade de modo a incluir a justiça socioeconômica e o desenvolvimento humano (Vusi, 2011).

Alexander (2006) afirma que “o princípio da reparação histórica continua a ser a estrela-guia de todas as políticas de transformação social na atual fase da história da África do Sul” (Alexander, 2006:125). O termo transformação social tornou-se o termo chave nos debates sobre políticas sociais, pois, representaria uma ruptura com as estruturas do *apartheid* (Silva, 2006). Nesse sentido, a

preocupação com a questão social aparece junto com a construção de um regime democrático.

Nesse sentido, os dois países apresentam estratégias de proteção social semelhantes, seus sistemas de proteção social focados na assistência social, especialmente, em transferência para grupos vulneráveis. Ambos os países apresentam um sistema de seguridade social. Inicialmente, a África do Sul possui programas de seguro saúde limitado à aposentadoria dos trabalhadores. Por sua vez, o Brasil tem seu sistema de seguridade social para os trabalhadores formais do setor público e privado (Barrientos, 2013). No entanto, o argumento a ser enfatizado é o fato de que a pobreza foi posta nos holofotes da questão social, sendo seu combate focado em programas de assistência social.

Dentro desse contexto é possível perceber que por conta de contextos históricos semelhantes, os dois países passaram por processos semelhantes de reconstrução e estabilidade econômica para posteriormente poderem priorizar a formulação e a implantação de políticas sociais focalizadas. De acordo com uma bibliografia especializada, as decisões políticas não refletem, necessariamente, o programa do partido no governo. Nesse sentido, a pesquisa mostra que os dois países passaram por processos semelhantes desde os anos de 1980, sendo que a mudança de partido só ocorreu no Brasil. A África do Sul segue sendo governada pelo mesmo partido desde o fim do *apartheid*, o CNA²⁰.

²⁰ Nas últimas eleições gerais em maio de 2014 o presidente Jacob Zuma foi reeleito para um novo mandato de 5 anos.

4. Brasil

Esse capítulo expõe o desenvolvimento histórico da construção de um Estado de proteção social no Brasil, argumentando que as democracias emergentes constroem seus sistemas de seguridade social no século XXI, fortalecendo a ramificação da proteção social, e não pelo *welfare* dos modelos europeus. Essa perspectiva advém da análise de momentos históricos diferentes de quando Brasil e África do Sul passaram por suas transições políticas. Em suas similaridades, na década de 1990 em diante, os dois países passaram por reformas econômicas classificadas de neoliberais, provocando maior participação do mercado privado nas negociações públicas, e portanto, menos estatização, maior abertura comercial, maior participação do capital internacional, entre outras medidas.

Em meio a um cenário de revigoração da questão social, uma bibliografia especializada (Kerstenetzky, 2012; Thomé, 2013; Lavinias, 2013, entre outros) tenta analisar as condições da prioridade política conferida às políticas sociais no século XXI. Em um contexto de sociedades altamente desiguais, a questão social foi centralizada no alargamento da rede de proteção social, via, especificamente, os programas de transferência de renda.

4.1. O contexto histórico

Na década de 1990, Fernando Henrique Cardoso (FHC), assumiu a presidência da República pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), formado por quadros políticos dissidentes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). No período da bipartidarização do sistema político, o PMDB, então Movimento Democrático Brasileiro (MDB) congregava todos os políticos, e as correntes políticas, contrários ao regime ditatorial. Com a abertura política, a oficialização do pluripartidarismo gerou a busca por maior representatividade dos anseios de mudança política.

O contexto de criação do PSDB está relacionado às modificações do cenário mundial, no sentido de espelhar-se em economias políticas consideradas

bem sucedidas e estáveis. Da mesma forma, estava ideologicamente atrelado ao cenário interno do país em processo de transição política, no qual invocavam-se transformações procedimentais no sistema político brasileiro. O partido, além disso, buscava ser uma liderança que representasse os reclamos pela democratização da sociedade brasileira.

A origem desse nome foi fruto de divergências entre seus fundadores, e, de acordo com Cardoso (2010), “a história política do Brasil discrepava muito da europeia. Nesta os sindicatos, os movimentos revolucionários, as ideologias marxistas e reformistas demarcavam o campo histórico no qual nasceu a social-democracia. Como justificar tal nome no Brasil?” (Cardoso, 2010:14). A solução encontrada foi acrescentar “brasileira” no nome de modo a demarcar certa peculiaridade de construção política (Cardoso, 2010). Em outras palavras, mais do que incorporar o qualificativo de social-democrata, o PSDB apresentou-se como um símbolo de mudança frente à forma de fazer política à época pelo bloco suprapartidário do PMDB.

Uma vez no poder, a prática de governo de Fernando Henrique foi embasada na coalizão governamental com o Partido da Frente Liberal (PFL), visto à época, como um partido representativo da ala conservadora e clientelística, e sobretudo, da direita do espectro político. A ascendência de FHC ao cargo de presidente foi seguida pela “oscilação catastrófica entre os extremos do travamento pemedebista e do cesarismo de Collor, a ameaça de uma vitória de Lula em 1994, e um certo consenso da elite política de que era necessário produzir um ajuste profundo no modelo de sociedade” (Nobre, 2013:61). Nesse sentido, o Plano Real significou um pacto social.

Sob a liderança de Fernando Henrique, foram promovidas reformas do Estado e forte controle da inflação. Por meio dele, o governo Fernando Henrique conseguiu angariar apoio popular. Os principais pontos do combate à inflação são “não desafiar a lógica dos mercados; não permitir que a dívida pública saia do controle; e manter a inflação em um patamar aceitável por meio da alta de juros” (Nobre, 2013:81). Nesse cenário, as políticas distributivas tornavam-se marginais ou incrementais, e a manutenção das altas taxas de juros preservava o padrão da renda da parcela mais rica da sociedade.

Segundo o diagnóstico de Nobre (2013), uma vez estabilizada a inflação, a desigualdade e, pode-se acrescentar a pobreza, pode ser inserida na agenda política. Essa análise perpassa a discussão sobre a primeira e a segunda geração de políticas, explicitada no capítulo 2, na qual a realização das políticas sociais seria posterior à consolidação das reformas econômicas. Sem admitir etapas evolucionistas no aparecimento da ordem das reformas, a forma de promover as políticas sociais, pelo soerguimento da assistência social, a partir dos anos 2000, é realizada em bases institucionais estabilizadas e democráticas.

Hunter (2006) afirma que o governo Fernando Henrique foi marcado pelas reformas, enquanto o de Lula o foi pelos programas sociais. Assim, no âmbito das reformas que vieram compor esse movimento de redemocratização, aquela que possibilitou a redefinição do papel do Estado foi a reforma da administração pública brasileira. As reformas, em geral, representam mudanças empreendidas nos sistemas administrativos com vistas a corrigir supostas e insistentes imperfeições da organização burocrática, dentre elas o pessoalismo das relações políticas e sociais.

Nesse sentido, a reforma administrativa no Brasil afirmou qual o grau de participação do Estado no processo de desenvolvimento e modernização da sociedade brasileira. Portanto, um dos focos das reformas administrativas, em linhas teóricas, é fundamentar as bases substantivas e procedimentais sobre as quais as relações entre o Estado e a sociedade serão efetuadas. No campo das discussões sobre a qualidade da democracia, a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade reflete a forma como a democracia, e seu grau de democratização, é desempenhada substantivamente. No governo FHC, essa relação foi guiada pelo percurso das reformas liberalizantes de recuo da participação do Estado em alguns setores sociais e produtivos.

Em defesa das reformas administrativas como importante canal de democratização, Bresser-Pereira (2010) afirma que “para que a democracia e a reforma gerencial avancem, é necessário que eles [os agentes públicos] prestem contas e que a sociedade tome essas contas, que exerça o controle social. É preciso, em outras palavras, que a democracia ganhe caráter participativo e que os oficiais públicos sejam cobrados” (Loureiro; Abrúcio; Pacheco, 2010:10). A

transparência do setor estatal e das contas públicas fazia parte da concepção inicial da reforma Bresser de 1995, pois, o objetivo consistia em montar uma gestão pública que fosse mais próxima da sociedade bem como mais responsiva às demandas sociais.

A reforma na burocracia estatal comandada pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Perreira representou a primeira grande reforma do período da redemocratização, pós Constituição 1988. Por conta disso, algumas medidas são significativas desse processo, tais como a democratização do Estado com a ideia de transparência e de participação. A Reforma Bresser introduziu ainda a noção de eficiência e de responsabilidade públicas dos atos dos administradores públicos perante a sociedade, tornando-os protagonistas da efetividade e eficácia das políticas públicas.

Além disso, a reforma Bresser inseriu outras formas de ingresso nos quadros funcionais das instituições estatais que não a concepção meritocrática do regulamento constitucional de obrigatoriedade do concurso público. Essa situação leva Loureiro, Abrúcio, e Pacheco (2010) a afirmarem que esse modelo consolidou a perspectiva weberiana de burocracia, no sentido de promover uma racionalização do arcabouço normativo do Estado e, com isso, formular e realizar políticas públicas.

A perspectiva racional-legal de organização burocrática, no Brasil, relacionou a ideia de eficiência com a velocidade com que essa gestão pública se apresentava. A flexibilização das normas trabalhistas é sintomática, pois estabelecia a possibilidade de contratação mais rápida, e arquitetava um mercado de trabalho regido pelo espírito de competitividade, por meio da adoção de incentivos, muitas vezes financeiros, para metas de produtividade (Bresser-Pereira, 2010).

Em uma estratégia pragmática, a inclusão de novos atores para compor essa forma de gestão foi crucial. A presença das organizações públicas não-estatais, como as Organizações Sociais (OS), permitiria que o Estado se isentasse de algumas funções não consideradas prioridades. Inspirada na proposta da Nova Administração Pública (*New Public Manegment*), a reforma Bresser foi

classificada de gerencial, uma vez que a administração pública passou a ser efetivamente medida pela apresentação de resultados práticos.

Essa reforma veio em um momento de redefinição do papel do Estado, e de sua relação com a sociedade, bem como do questionamento do tipo de burocracia reinante até então. Resumidamente, Bresser Pereira (2010) chama atenção para o fato de que o avanço e as mudanças ocorridas nas instituições administrativas do Estado correspondem a um movimento de caráter e prática democratizante, cujo corpo administrativo é composto por políticos e servidores de alto nível, recrutados dentro de uma elite política e tecnocrática. A partir do marco constitucional-legal promulgado em 1988, reafirma-se que o Estado é responsável por definir políticas públicas e por garantir sua aplicação, ao mesmo tempo em que gerencia as finanças de modo a arrecadarem recursos para a universalização dos serviços públicos. Pode-se argumentar que a reforma Bresser-Pereira ajudou preparar, em bases preliminares, os pilares do Estado social de bases assistenciais.

A partir de meados da década de 1980, o país passou por um processo de reformulação de suas instituições políticas e de suas bases sociais. O fim da ditadura militar, juntamente com a conjuntura mundial descrita anteriormente, propiciou o tipo de trajetória socioeconômica e política de desenvolvimento econômico excludente, inflação, déficit público, dívida externa e de concentração de renda no estrato mais alto da população. Após longo período de regime político fechado e da supressão de direitos civis, sociais e políticos, o país precisou articular uma abertura política e uma reestruturação dos sistemas partidário e eleitoral, uma vez que a instabilidade política foi presente no país até o segundo ano do governo Fernando Collor (1990-1992).

O sucesso das políticas públicas depende em grande parte da reorganização da administração pública (Abrúcio, 2011). A reforma da estrutura administrativa comandada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, possibilitou o acompanhamento e a formulação dos programas sociais, continuados, posteriormente, no governo Lula (Abrúcio, 2011). Dentro da linha argumentativa proposta, esse tipo de reforma propõe tornar as estruturas e as instituições do Estado mais transparentes e mais responsivas perante a sociedade.

Nesse sentido, o fortalecimento das políticas sociais, evidenciadas no governo Lula, está relacionado a um processo histórico de reforma e de construção de uma estrutura governamental empreendida ainda em meados da década de 1990.

Abrúcio (2011) enfatiza que o governo Lula (2003-2010) iniciou-se com a expectativa de que, nesse aspecto específico da gestão pública, seu governo não seguisse a gestão por resultados nos moldes da reforma Bresser. No entanto, na prática, esse governo adotou, na perspectiva analítica do autor, uma gestão difusa e fragmentada de políticas públicas de resultados. De acordo com ele, “o que pode caracterizar singularmente o governo Lula é a falta de uma agenda prioritária e centralizada para a questão da gestão pública” (Abrúcio, 2011: 140). Além disso, no período Lula os instrumentos de avaliação e monitoramento não criaram incentivos contratualizados nem formas de se alcançar resultados (Abrúcio, 2011).

Sendo assim, Abrúcio (2011) conclui que no período que compreende os dois mandatos do governo Lula, avançou-se mais na questão do controle do que na gestão de políticas públicas, permitindo, “a um só tempo, o aumento da fiscalização institucional e a produção de um ambiente favorável, em determinados setores, à ineficiência e aos atos ilícitos” (Abrúcio, 2011: 155). Esse aumento na fiscalização e no controle é percebido não só por meio dos casos de corrupção que são postos a público, como também por meio da manifestação da opinião pública favorecida com os mecanismos de participação ampliados ao longo do tempo.

No entanto, o governo Lula não promoveu uma nova reforma da administração pública nos mesmos termos excepcionais da reforma Bresser do governo FHC, mas apropriou-se da flexibilização do federalismo dual (Almeida, 2007) brasileiro para recentralizar as políticas da área social. O aumento do controle do Estado também foi acompanhado pela gestão dessas políticas na medida em que se constituiu uma arquitetura institucional e alargaram-se as capacidades estatais (Bichir, 2011) para o controle, avaliação e implementação das políticas públicas. A predominância do Poder Executivo na promoção de políticas públicas está inserida na redefinição do papel do Estado discutida no capítulo 2. Pela vinculação das transferências monetárias a gastos de políticas

sociais específicas e a maneira de implementá-las justifica e legitima a centralidade do Estado (Almeida, 2007:29)

Dentro do campo de estudos das políticas sociais, a combinação dos objetivos em promover o desenvolvimento que conjugue crescimento econômico com políticas redistributivas é atribuída à mudança provocada pelos governos de esquerda em ascensão em alguns países. Frischtak (2012) fala que o principal desafio do que ele afirma ser a social-democracia brasileira é “o crescimento econômico estar associado simultaneamente à queda dos índices de pobreza e de desigualdade da renda, sendo impulsionado pelo consumo e secundariamente pelo investimento” (Frischtak, 2012: 2).

A ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo em 2003, considerado de esquerda dentro do espectro político, aguçou as discussões e as formulações de políticas públicas de caráter social e inclusivo. A importância e a predominância das políticas sociais foram conjugadas com políticas anticíclicas de gastos sociais para as políticas de transferência de renda, de intervenção e controle do Estado nas políticas econômicas. Além disso, sua estratégia política incluía a geração de emprego, e a manutenção do controle da inflação, entre outras medidas.

Dentro desse contexto, credita-se aos governos de esquerda a preocupação em resolver o saldo negativo das questões sociais. Além de representar o Partido dos Trabalhadores, a trajetória biográfica do Lula também foi evidenciada, uma vez que vinha de uma minoria não privilegiada pela riqueza produzida, e portanto, esperava-se que em seu governo as políticas sociais se tornassem prioritárias com vistas a corrigir a alta desigualdade social presente na sociedade brasileira. Devido à ascensão de um presidente com apoio social relativamente alto, era desejado e esperado esse foco na área social.

Alguns dos exemplos notáveis dessas políticas sociais no Brasil são o programa Bolsa Família, as ações afirmativas nas universidades brasileiras, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estas políticas são tentativas de minimizar os efeitos perversos de longos anos de desenvolvimento econômico excludente sofrido por uma parcela da população brasileira, e de melhorar a

qualidade de existência dos indivíduos ao oferecer e disponibilizar serviços públicos.

A esperança popular depositada no governo do PT relacionava-se com a possibilidade de concretização dos ideários de mudança social da esquerda. Assim que assumiu o posto presidencial, Lula manteve as diretrizes econômicas ortodoxas de seu antecessor. No entanto, essa continuidade, em seu primeiro mandato permitiu colocar as políticas sociais nos holofotes da agenda política a partir do segundo turno do seu governo. Por isso, os projetos de cunho social foram postos em evidência na mídia nacional e internacional a partir do segundo mandato do governo Lula (2006-2010).

Em conjunto a esse prosseguimento das políticas macroeconômicas, o governo Lula encampou políticas microeconômicas que beneficiavam a população de classe média baixa. A primeira dessas política é a contínua valorização do salário mínimo, atendendo diversos grupos sociais. De acordo com Pessoa (2011), o valor real do salário-mínimo cresceu 4,7% ao ano entre 1995 e 2002, sendo intensificado entre 2003 até 2010 quando esse valor foi de 6,2%.

A segunda foi a expansão do crédito consignado. Esse tipo de crédito é mais acessível graças às taxas de juros subsidiadas pelo governo, sendo sua liquidez facilitada pelo débito direto na folha de pagamentos. O objetivo era expandir o financiamento popular pelo empréstimo à “agricultura familiar (sobretudo no Nordeste), do microcrédito e da bancarização de pessoas de baixíssima renda” (Singer, 2012:67). O sistema de crédito consignado, e seu efeito de financeirização (Lavinas, 2010, 2014), permitiu o acesso e inclusão a um sistema capitalista de consumo.

É preciso considerar, contudo, o contexto internacional favorável às políticas internas. A elevação dos preços dos bens primários, movimento que ficou conhecido como o *boom* das commodities (Singer, 2012; Nobre, 2013), permitiu alcançar um ciclo de crescimento econômico suficiente para a manutenção da renda, e a geração de empregos. A valorização do salário-mínimo aumentou o rendimento da população mais pobre, gerando um movimento por maior demanda de produtos. Juntamente, o crescimento econômico do país, e a

facilidade de créditos, acelerou o mercado interno concedendo à população com menor poder aquisitivo maior poder de compra, e assim, intensificou-se o consumo do mercado interno de bens não-duráveis.

Para o Brasil, o início do século XXI representa um período de alta estabilidade econômica, principalmente por conta da queda da inflação e da reorganização fiscal do Estado. Além disso, o país apresenta um quadro de estabilidade política, tendo suas instituições bons níveis de funcionamento democrático, configurando um cenário com poucas probabilidades de se tornar suscetível a eventos que poderiam levar a um regime autoritário ou a grandes impactos decorrentes de uma crise financeira.

Reforçando a base argumentativa desse trabalho, esses desafios estão relacionados não propriamente a um projeto social-democrata, mas a um processo de democratização a favor das políticas de bem-estar social, que não perpassam, necessariamente, por partidos políticos social-democratas. As orientações políticas delineadas no governo Lula não são suficientes para tornar o Partido dos Trabalhadores seguidor da social-democracia. Nesse trabalho, a social-democracia refere-se à uma orientação político-partidária surgida na Europa no início do século XX com a finalidade de apresentar uma alternativa de mudança social frente a um contexto de capitalismo liberal e de consequências disruptivas advindas dos períodos de guerra.

Com o episódio das políticas sociais, o PT passou a ser interpretado como uma organização política mais próxima de um partido social-democrata do que dos partidos considerados de esquerda. Singer (2012) atribui a esse processo de mudança um caráter reformista do governo Lula, e não do partido em si. Em outras palavras, essa qualificação é creditada à visibilidade observada pela incorporação social da população pobre por meio das políticas de assistência social, dentro de um contexto de mercado capitalista. Assim, a grande novidade estaria localizada na forma de governar, liderada por Lula, que destoou das clássicas diretrizes partidárias.

A segunda conquista do poder (2007-2010) pelo partido foi ajudada, contudo, pelo apoio de uma parcela da população de baixa renda, localizada,

principalmente, no Norte e no Nordeste do país. O deslocamento da geografia eleitoral do PT induz a literatura especializada a interpretar (Hunter, 2006; Samuels, 2004; Zucco, 2008; Singer, 2012) a motivação do voto desses setores de classe média baixa pelo benefício das políticas de transferência de renda e do escopo da proteção social, bem como do consequente aumento de seus padrões de consumo.

Os programas sociais, incluindo os de transferência direta de renda, têm sido aplicados desde a década de 1980, mas, de acordo com Singer (2009), o que se pode chamar de lulismo foi uma política pública que executou “um programa de combate à desigualdade dentro da ordem”, e por isso, seu qualificativo de “reformismo fraco” favorecido por um pacto conservador (Singer, 2009:96). Em outras palavras, o governo Lula focou na montagem de um aparato institucional de proteção social dentro de um arcabouço constitucional sem prejudicar a estabilidade econômica do país.

Nesse sentido, houve uma mudança interna do partido liderada pelo presidente Lula. As políticas sociais continuam apresentando uma estabilidade na composição da agenda política que vem desde o governo Sarney, sendo sua bandeira defendida com o slogan “tudo pelo social”. Em seu governo, foi instituído o seguro-desemprego concedido aos trabalhadores assalariados, e o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, dando corpo a um projeto de universalização do sistema de saúde, formalizado em 1988 com a promulgação da Constituição.

No entanto, a condução das políticas sociais também mudou ao longo do tempo passando a concentrar-se nos programas de transferência de renda. No Brasil existe uma rede de proteção social que vem se expandindo para abarcar a população que mais precisa e para se ajustar às demandas que por ventura surgem. As trajetórias socioeconômica e política do país mostram que nossos governantes estavam inseridos em um mundo em transformação e que o país não podia ficar alheio. No entanto, a construção do arcabouço de seguridade social do Brasil adaptou-se a suas realidades cultural, política e financeira.

4.2. Sistema de Seguridade Social

A Constituição de 1988 foi um marco na definição do sistema de seguridade social, pois formalizou os princípios fundamentais das políticas sociais.

[...] a definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988, de modo a permitir a ampliação da cobertura do sistema previdenciário, flexibilização do acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconhecimento da assistência social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, além da consolidação da universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A relevância do tratamento constitucional neste campo encontra-se no fato de representar a instauração das bases para um amplo sistema de proteção social no país por meio do estabelecimento de um novo rumo de consolidação de uma institucionalidade pública (Alvim, 2011:159).

Alvim (2011) chama atenção para o fato de que na carta constitucional está prevista a coexistência dos sistemas universalistas, e contributivos, com os seletivos e não-contributivos. Historicamente, as políticas sociais no Brasil expandiram-se pelos sistemas contributivos de seguros sociais. As políticas que se destacam, nesse aspecto, são o Sistema Único de Saúde e a Previdência Social.

Aliado a isso, o sistema de proteção social brasileiro é identificado como sendo um Estado de bem-estar social, cujo início é datado do governo Vargas na década de 1930. As análises sobre um *welfare state* brasileiro, contudo, ganharam força nos anos 2000 com a visibilidade e aceitação dos programas de transferência de renda implementados pelo governo.

Ao analisar as políticas sociais e a constituição da seguridade social no Brasil a partir da década de 1960, Vianna (1998) utiliza a chave de interpretação de que ela denomina de “americanização” das políticas sociais brasileiras. A “americanização” pressupõe a implementação de políticas sociais por meio de grupos de interesses organizados que competem entre si, chamados de *lobbies*. A analogia da “americanização” está relacionada a algumas semelhanças com o processo decisório do contexto norte-americano, tais como a falta de unidade dos diversos grupos de interesse, um sindicalismo dividido, e a inexpressividade da filiação (Vianna, 1998).

Diferentemente, o modelo de *welfare* europeu foi construído por meio do neocorporativismo, explicado como sendo uma engenharia política-institucional que abriu espaço para o formato político de negociações nas tomadas de decisões entre os principais atores sociais. Em outras palavras, nos termos do Estado de bem-estar da Europa, o neocorporativismo é entendido como uma troca política, uma negociação entre o Estado, os representantes do capital e os representantes do trabalho (Vianna, 1998). Essa relação negociada é vista como uma condição necessária para a construção do *welfare* democrático-corporativo europeu (Vianna, 1998).

No contexto brasileiro, os atores sociais não foram incorporados por meio dos partidos políticos, e isso é um dos aspectos que marca a ineficácia brasileira (Vianna, 1998) na construção de um *welfare*, uma vez que as identidades dos grupos mais fortes incrustaram-se dentro do aparelho estatal. Nesse sentido, as políticas sociais ganharam, na prática, um caráter focalizado e não universalista como no modelo clássico de *welfare* europeu. A autora ressalva que o Brasil tem uma concepção ampliada de proteção institucional, mas que isso não reflete diretamente na concepção universalista de políticas públicas.

A Constituição de 1988 formalizou as políticas sociais como tendo um caráter universalista, porém, o modelo implementado é substantivamente seletivo (Vianna, 1998:14). Essa aparente contradição conduz Vianna (1998) a argumentar que a carta constitucional incluiu o termo seguridade social, sem aplicar qualquer conteúdo relacionado à dimensão simbólica de solidariedade. A seguridade social é definida como sendo um pacto social entre os habitantes de uma sociedade onde mesmo sendo desiguais, eles reconhecem na cidadania uma medida de igualdade substantiva e não apenas formal (Vianna, 1998).

A construção da cidadania brasileira foi feita, historicamente, pelo controle do Estado. Considerando o governo de Getúlio Vargas o momento introdutório dos direitos sociais, estes o foram pela via do corporativismo estatal. Argumenta-se que o Estado de bem-estar social no Brasil começou com o corporativismo a partir de 1930, por meio do qual o mundo do trabalho se organizou. O modelo corporativista condicionava os direitos sociais ao registro trabalhista, e, portanto, está restrito somente à classe dos trabalhadores com contrato formal de trabalho.

Em outras palavras, esse modelo acabava por gerar forte controle social ao engessar o acesso dos trabalhadores registrados aos benefícios sociais, representando não apenas uma situação de tutela do Estado, mas, sobretudo, um modelo de exclusão de uma parcela da população que não se encontrava dentro do mundo do trabalho formal. O modelo corporativista não foi concebido para ser um sistema igualitário, uma vez que as “diferenças e hierarquias continuariam existindo, associados à divisão do trabalho, da autoridade e da responsabilidade” (Schwartzman, 2004:21). Assim, incluiu-se uma parcela na população no âmbito dos direitos sociais, porém, somente a parcela trabalhadora com carteira assinada.

Schwartzman entendia o corporativismo como uma forma de cooptação da classe trabalhadora (2004), na medida em que o governo controlava as demandas e o poder de barganha dos trabalhadores, justamente por meio dessa condicionalidade. Dentro desse contexto, deve-se ressaltar a importância da Constituição de 1988 na normatização dos direitos sociais no Brasil, deixando evidente a urgência dos desafios que deveriam ser enfrentados pelos governos e da situação de pobreza e desigualdade que assolava a sociedade brasileira na época.

Schwartzman (2004), contudo, critica essa mesma Constituição, pois, além de ser excessivamente normativa, formalizou algumas promessas que na prática não corresponderam às demandas. Essa crítica é feita logo após sua aprovação quando o contexto internacional era de crise do modelo de Estado de bem-estar europeu.

O autor argumenta ainda que esse cenário transformou a ideia de direito em privilégio, e diminuiu a presença do Estado nas diversas esferas sociais, sobretudo na parte social com a redução dos gastos sociais (Schwartzman, 2004). Mesmo assim, a Constituição foi aprovada em uma época em que os direitos sociais estavam em declínio, mas cuja nova perspectiva liberalizante foi seguida no Brasil a partir do governo Collor (1990-1992). Sendo assim, a Constituição brasileira previa um aumento do Estado em um contexto de Estado mínimo.

Com as instituições tendo que se adequar ao novo formato mundial, houve uma transformação da natureza do desenvolvimento e os países utilizaram suas

qualidades e capacidades para localizar-se num mundo no qual as regras passam por profunda reformulação. O presidente Fernando Collor foi o primeiro político desse novo período, pós-militar, a perceber uma nova conjuntura quando o Brasil ainda mantinha baixo nível de competitividade de seus produtos e apresentava um sistema econômico protecionista. Nesse sentido, seu governo foi marcado por uma série de privatizações de empresas, colocando, assim, o capital privado nacional e internacional como prioridade financeira. O governo foi o principal responsável por esse processo de adaptação, principalmente no que concerne ao combate à inflação e à estabilização da moeda.

O auge de todo esse processo de reestruturação foi o Plano de Estabilização Econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que caminhou no sentido de enfatizar assuntos políticos como dissociados dos econômicos. Esse plano promoveu uma desregulamentação das instituições com vistas a diminuir a influência do Estado na economia e dar lugar a novos atores sociais com poder de decisão e de financiamento. No entanto, vale destacar que, a despeito de todas as influências, suportes e apoios políticos e econômicos, a sociedade brasileira ainda dependente dos recursos fornecidos Estado. Mesmo tendo que contar com outros tipos de instituições e de acordos, o Estado brasileiro ainda é o principal responsável pelo desenvolvimento, e por isso, seu papel torna-se, igualmente, premente no enfrentamento dos problemas no âmbito social.

Contudo, desde a década de 1930, concedeu-se preeminência à concepção de liberdade em detrimento dos direitos sociais, os quais sempre foram tutelados pelo Estado para compensar a falta de direitos civis. Pela trajetória cultural que se formou no Brasil, o país possui uma concepção de igualdade fragilmente introjetada como valor social. Em democracias formadas com liberdades públicas, a questão da igualdade permanece uma incógnita, e consequentemente, a forma como busca-se atingi-la apresenta-se, por vezes, sem bases consistentes.

Sendo o sistema de seguridade social direcionado inicialmente para o mundo do trabalho, e para as condições físicas e financeiras do trabalhador industrial, este precisou adequar-se às ocorrências conjunturais como o aumento da população, da expectativa de vida dessa população, do ingresso das mulheres no mercado de trabalho, entre outros eventos. Posteriormente, promoveu a

extensão do escopo desse sistema de proteção social, por meio da aposentadoria e a previdência social, e de forma mais ampliada, das estruturas estatais e dos dispositivos sociais, algumas mudanças ocorreram, como.

Assim, Draibe (1993) afirma que o Estado de bem-estar social brasileiro apresenta uma especificidade, pois assistencializa-se as políticas e sobrecarrega-se os programas na medida em que precisam incluir muita gente necessitada, por um lado, e, por outra parte, beneficia uma parcela da população assalariada possibilitando seu bem-estar. É nesse sentido, que a autora afirma que o capitalismo brasileiro provoca um tipo conservador de proteção social, tese endossada por Schwartzman (2004) ao afirmar que:

Historicamente, o Brasil se desenvolveu através de um processo denominado ‘modernização conservadora’, cuja característica principal é, precisamente, a não-incorporação de grandes segmentos da população aos setores modernos da economia, da sociedade e do sistema político (Schwartzman, 2004: 32).

O cenário de exclusão começou a ser modificado com o recrudescimento do campo da assistência social no Brasil. Nesse sentido, mais do que a desigualdade, o combate à pobreza, por meio dos programas de transferência de renda, tornou-se o principal meio de promoção das políticas de bem-estar social. Por meio desses programas, a população mais pobre passou a ter acesso a equipamentos públicos e a uma fonte financeira que até então não os possuíam. A inclusão de uma parte da população marginalizada poderia criar resistências por parte de setores mais conservadores. No entanto, a adoção da assistência social como via de acesso e de inclusão sociais evitou que houvesse um conflito de classes, pois, as políticas de transferência de renda incluem, mas não igualam, permitindo manter intacta uma estrutura distributivamente desigual.

Até os anos de 1970, a melhora das condições de vida da população em situações de extrema pobreza no campo se dava de forma espontânea pelas migrações para as cidades e, depois, por programas públicos de distribuição de renda como a aposentadoria rural, a LOAS e o Bolsa Família. Incorporar essas pessoas no mercado de trabalho é uma tarefa muito mais complexa. Além dos custos mais altos e da maior complexidade, as políticas que agora se fazem necessárias podem requerer que se contrariem interesses estabelecidos e tenham por isso custos políticos que os governantes prefiram evitar (Bacha; Schwartzman, 2004:2)

Hunter (2014) analisa as políticas sociais do Brasil por meio da comparação entre os governos Vargas e Lula. Segundo seu argumento, há um padrão de

políticas de “cima para baixo”, no sentido de que a focalização dos programas nos mais pobres acontece independentemente da mobilização da sociedade. Assim, ao privilegiar a área assistência social, Lula segue a linha da não-mobilização também adotada na era Vargas, sem provocar rupturas com o passado ou colocar uma nova forma de fazer política e política pública. Mesmo com orientação conservadora, Vargas e Lula representaram um aspecto de modernização em seus respectivos governos, uma vez que, a condução dos benefícios sociais é feita por uma estrutura burocrática racionalizada, ou seja, insulada de interesses clientelísticos.

De acordo com suas análises, Hunter (2014) afirma que os dois presidentes acomodaram-se politicamente às elites, e por isso, a escolha pela proteção social permitiu promover reformas não-estruturais. Em suas palavras,

da mesma forma que Vargas não desafiou a oligarquia tradicional e nunca empreendeu sérios esforços para melhorar a sorte da população rural, os governos sob a liderança de Lula, foram cautelosos em supervisionar uma série de políticas conciliatórias com os agentes empresariais, com a comunidade financeira e com as elites agrárias (Hunter, 2014:20).

Assim, a inclusão, mais do que criar um cenário de igualdade, produz equidade, permitindo a inclusão de uma parte considerável da população, porém, sem combater estruturalmente a desigualdade social. Os programas de transferência de renda são importantes e combatem a pobreza no sentido estrito de sua superação, não inserindo, automaticamente, os cidadãos em setores com fonte de renda. Tem-se uma extensão da cobertura das políticas sociais, mas não propriamente redistribuição da riqueza.

A problemática da desigualdade parece ser um pouco mais complexa, pois requer a atuação de um conjunto de políticas sociais, e para isso, seu combate exige certo compromisso das elites governantes em formular e implementar políticas direcionadas para a justiça e a igualdade sociais. A chamada “desfaçatez de classe” (Telles, 2001), cuja atitude é gerada por uma desresponsabilização da pobreza, e pode-se dizer, da desigualdade, por parte de uma parcela da população, provoca um círculo vicioso que permite ao país continuar mantendo as mesmas características de formação social elitista e excludente de outros tempos.

O contexto da emergência dos programas de transferência de renda está inserido em um cenário mais amplo de mudanças na concepção do modelo social adotado até então e do papel do Estado social (Ivo, 2008), deixando de estar centralizado na seguridade social, para centrar em políticas assistenciais de transferência de renda (Barrientos, 2014).

4.3. Estado de proteção social

Apesar de a década de 1980 ser considerada “uma década perdida” em termos econômicos, questiona-se, por outro lado, se também o foi no que concerne à área social. Marcada por forte instabilidade econômica e por altos índices inflacionários, essa década apresentou baixo nível de crescimento econômico “com reflexos negativos na renda e na sua distribuição”, e de igual modo, diagnosticou-se uma “crise do setor público, particularmente, no que se refere aos serviços de proteção social” (Faria, 1992:108).

Contradizendo esse panorama contextual, Faria (1992:109) afirma que esse período foi marcado por intenso dinamismo político “quer do ponto de vista da mobilização e da organização dos interesses, quer do ponto de vista eleitoral”. Devido ao contexto histórico de transição democrática após o governo ditatorial, elevaram-se a percepção e as expectativas em relação ao futuro do país. Isso fez que com que a estrutura social sofresse alguns impactos, entre eles, a diminuição da população pobre e pequeno crescimento no acesso aos bens e serviços de consumo coletivo (Faria, 1992). Não obstante o pouco avanço em termos de financiamento e de gestão de políticas sociais, de acordo com Faria (1992), pesquisas dessa época apresentam dados que evidenciam melhoras.

Em artigo semelhante, Argelina *et al.* (2006) apresentam o mesmo argumento para a década de 1990, ou seja, o de que Estado ainda é um ator fundamental na provisão de serviços sociais à população mais pobre. Eles identificaram uma deterioração nas condições de acesso ao mercado de trabalho com a queda nos números de emprego formal. Por outro lado, em termos gerais, também são identificados traços de melhoria relativa da renda, de acesso a bens duráveis de consumo, e da oferta de serviços públicos básicos, sendo mantidos ou

ampliados em relação à década anterior, sem serem, no entanto, serviços universalizados.

Devido à circunstância emergencial de reestruturação econômica, de legitimação da economia de mercado, e de estabilização do sistema financeiro, o governo Fernando Henrique priorizou as medidas econômicas para a estabilização econômica, sendo, por isso, classificado por grande parte da literatura como um governo neoliberal. Isso significava que, entre outros aspectos, os investimentos intensivos na área social teriam sido escamoteados. A pouca ou a falta de visibilidade concedida à área social considerada uma tendência dos governos pós-período militar nos países emergente.

Conforme argumentado, a área social não estava nos holofotes públicos, porém, não foi deixada à margem. Segundo Pessoa (2011), há aumento do gasto público sem desperdício ou ganância entre 1999 e 2009. Analisando os gastos orçamentários da área social, o autor argumenta que esse aumento representa o compromisso social dos governos, visto em perspectiva histórica. Nesse sentido, a orientação política de baixo crescimento, de alta carga tributária e de expansão dos programas de transferência de renda é símbolo do “processo histórico de escolha social” (Pessoa, 2011). Sua base analítica dos gastos com políticas sociais permite afirmar que:

a longa continuidade na expansão da carga tributária e dos programas sociais por um período de mais de duas décadas e a enorme popularidade do governo Lula, que somente deu continuidade ao anterior e acelerou a velocidade de crescimento das transferências sociais, são sinal de que o contrato social apresenta adesão da sociedade (Pessoa, 2011:207).

Draibe (1998) argumenta que as políticas sociais fizeram parte da agenda política desde os anos de 1980, e continua nos anos de 1990 com o governo FHC quando “se inscreve no quadro mais geral – e, sobretudo, mais complexo e tensionado – de consolidação democrática nas condições de ajustamento econômico e das reformas institucionais” (Draibe, 1998:11). Mesmo com toda a preocupação com a questão do mercado financeiro internacional, os programas sociais não deixaram de compor a agenda governamental da época, sendo alvo de reformas e de lançamento de novos programas cujos objetivos pautavam-se pela garantia dos direitos sociais, pela igualdade de oportunidades, e pelo combate à

pobreza (Draibe, 2003:74). Este último ponto especificamente, a pobreza, marcou a grande mudança ocorrida no período com a introdução dos programas de transferência de renda (Draibe, 2003).

A Constituição de 1988 foi um marco no país, pois ampliou os direitos sociais, bem como o escopo da proteção social brasileira (Draibe, 1998). Os direitos sociais fazem parte de uma das dimensões do conceito de cidadania, os quais requerem a interferência do Estado para sua realização (Abreu, 2009). Nesse sentido, as políticas sociais devem ter como princípio os direitos sociais, a equidade e a igualdade. Esses princípios estão ancorados na concepção de justiça social, na qual é embasada as políticas sociais voltadas para a promoção do desenvolvimento humano e da redução das desigualdades (Draibe, 1998). Contudo, particularmente ao caso brasileiro, os direitos sociais foram paulatinamente sendo conquistados em um contexto de alta concentração de renda.

Sonia Rocha (2013) chama atenção para o fato de que os programas de transferência de renda para os pobres existem desde a década de 1970, porém, sempre foram concentrados nos pobres e nos portadores de deficiência física. O programa Renda Mínima Vitalícia (RMV), por exemplo, foi criado em 1974, ainda no governo Geisel, e era direcionado aos maiores de setenta anos e aos inválidos, incapacitados para o trabalho, sendo a concessão do benefício realizada independentemente da contribuição pela Previdência Social. Em 1971, foi criado o pró-Rural, um programa de previdência social para garantir a aposentadoria aos trabalhadores rurais por tempo de função em atividades da área rural, não implicando, da mesma forma, em um sistema contributivo (Cardoso, 2010). Esse programa substituiu o FUNRURAL, criado na década de 1960, que representou o primeiro programa de cobertura aos idosos na área rural.

De acordo com os estudos de Rocha (2013), a maioria dos programas para os pobres aparece até, aproximadamente, 1993, contribuindo de fato para o combate da pobreza rural. A partir dos anos de 1980, a participação da pobreza rural na pobreza brasileira entra em declínio, tornando-se esta, tipicamente, urbana e metropolitana. Ainda nesse período, a pobreza e a desigualdade não ocupavam o centro das preocupações da agenda pública.

O conturbado período de transição política e os clamores por mudanças sociais influenciaram decisões políticas nas quais “a universalização dos direitos à saúde e à educação, assim como a adoção do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários e assistenciais, inclusive da previdência social não contributiva, foram determinantes para afetar favoravelmente as condições de vida dos mais pobres” (Rocha, 2013:404).

As políticas de estabilização monetária ao longo da década de 1990 impactaram nos níveis de pobreza e de desigualdade de renda. Conforme os dados de Sonia Rocha (2013), entre 1993 e 1995 a proporção de pobres situava-se em 20,6%, em comparação com 30,3% do período anterior a essas políticas. O coeficiente de Gini sofreu uma queda de 0,603 em 1993 para 0,592 em 1995. É importante destacar, além disso, a constante valorização do valor do salário mínimo, ao longo de todo esse período.

Dentro do contexto de expansão dos programas de transferência de renda, pode-se perceber que há um alargamento gradativo da ideia de renda mínima. Rocha (2013) afirma, nesse sentido, que há uma tendência de aperfeiçoamento e consolidação da institucionalidade desses programas de transferência de renda, pois eles foram constituídos como o cerne da política anti-pobreza, e que apresentam-se como uma história de sucesso.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi um marco institucional nas discussões sobre a proteção social no Brasil, tendo em vista a concepção de mínimos sociais. Aprovada em 1993 no governo Itamar Franco, mas iniciada em 1996, a LOAS instituiu a assistência social como política de seguridade social, e, portanto, inserida no campo das políticas públicas. A seguridade social, nesse sentido, ultrapassa o parâmetro do contrato de trabalho, por meio do sistema contributivo. Essa institucionalização também significou um aumento nos gastos com a assistência social, além de introduzir a noção de proteção social, beneficiando um desenho institucional que admite formas de participação e controle social (Ivo, 2008).

Durante a década de 1990, primordialmente, os programas de transferência de renda eram realizados de forma descentralizada, atuando a nível municipal. O

Plano de Combate à Fome e à Miséria, patrocinado por Itamar Franco, e substituído pelo Programa Comunidade Solidária, orientava-se pelo combate à miséria em articulação com a sociedade civil. De acordo com Cohn (2005), o programa Comunidade Solidária, teria sido, de fato, a primeira ação pública do Estado nacional contra a pobreza.

Outros programas de transferência de renda foram implantados ainda na década de 1990. O Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI) incidia sobre o trabalho escravo a que as crianças eram submetidas. Criado em 1996 com a designação de “Vale Cidadania”, atuava nos Estados Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Bahia, sendo expandido em 1998 para outros Estados da federação. Seu objetivo principal era a erradicação do trabalho infantil nas zonas rurais, condicionando a concessão do benefício à frequência escolar (Silva *et al.*, 2012). Assim, estimulava-se a permanência dos jovens e adolescentes na escola, tirando a dependência dos rendimentos do trabalho.

A assistência aos idosos e aos deficientes pobres dava-se por meio do Benefício de Prestação Continuada. Até a década de 1970, esse público-alvo era atendido pelo RMV, mas a regulamentação pelo LOAS permitiu o pagamento do benefício pelo valor do salário mínimo. O programa Bolsa Escola foi promovido em 1995 pelo então governador de Brasília, e à época filiado ao PT, Cristóvão Buarque, sendo aplicado em alguns municípios do Brasil.

Portanto, “ao final do governo Cardoso, em 2002, havia quatro novos programas de transferência de renda” (Rocha, 2013), a saber, o Bolsa Escola, a Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. O Bolsa Escola tornou-se mais evidente, pois, concedia bolsa às famílias de jovens e crianças de baixa renda, que frequentassem a escola regularmente. O objetivo maior era substituir ajudas humanitárias esporádicas de governos, como cestas básicas, por um sistema compensatório de distribuição direta de renda ao estrato mais pobre da população. De acordo, com Rocha (2013), este programa rompe com a tradição das transferências de renda assistenciais porque o público-alvo, diretamente atingido, é os jovens pobres.

O Bolsa Escola foi federalizado no segundo governo Fernando Henrique (1999-2002). A inovação promovida pelo governo Lula foi expandir esses programas sociais, mas, sobretudo, unificar os quatro programas iniciados no governo antecessor (Hunter, 2007). A nacionalização dos programas sociais reflete a construção de um projeto de Estado no combate à pobreza. O governo Lula ficou marcado, nesse sentido, pela projeção do programa Bolsa Família. Os jovens continuaram sendo o foco principal da concessão de benefícios.

O programa Bolsa Família integra o Plano Brasil sem Miséria instituído e regulamentado em 2004 pelo Decreto nº 5209. É destinado a famílias pobres, ou extremamente pobres, cuja renda per capita é inferior a 77 reais mensais. O valor repassado pelo governo depende, além disso, do tamanho da família, e da idade dos seus membros. A transferência é feita de forma direta pelo governo federal, e o saque é realizado pelos beneficiários por meio de um cartão magnético emitido em nome da mulher da família, ou seja, da mãe. A seleção das famílias é feita pelo Cadastro Único para Programas Sociais, coordenada pelas prefeituras dos municípios (Ministério do Desenvolvimento Social, s/d)).

Adicionalmente, Ivo (2008) argumenta que o sistema de assistência social deixa de ser residual e passa a ser massificado, seguindo a forma como a pobreza apresenta-se no país, que caracteriza por ser urbana e massificada (Cohn, 2005). Com isso, intensificam-se os esforços do governo nacional na implantação de políticas sociais.

A concepção primeira de Estado de bem-estar, na Europa, proporcionou não só ideias relacionadas à universalização das políticas públicas, dos gastos sociais, de altos impostos, do pleno emprego, mas também na valorização do capital humano como um fator relevante para a qualidade de vida dos indivíduos e também de melhores rendimentos. Dentro desse arcabouço teórico de investimento em capital humano, o impacto das políticas sociais serviu de baliza para sua promoção e prioridade, representando uma tentativa de combater a pobreza e as desigualdades de renda.

No entanto, o modelo de proteção social brasileiro não primou pela universalização das políticas sociais. No contexto brasileiro, o combate a pobreza

foi feito de forma mais premente e categórica por meio dos programas focalizados, sendo o mais famoso deles o modelo de transferências de renda, que tem apresentado relativo grau de sucesso, em seu alcance e escopo.

As políticas de transferência de renda configuram-se como políticas focalizadas, uma vez que são direcionadas para um público-alvo específico, deixando de fora as pessoas que não são qualificadas para tal. A escolha pela focalização das políticas sociais foi, e ainda é, comumente criticada por ser uma diretriz característica da política mercadológica. A natureza focalizada de programas sociais, que tornaram-se cruciais para a população, é muito criticada por Filgueiras e Gonçalves (2007). De acordo com os autores:

A política focalizada é de natureza mercantil. Concebe a redução da pobreza como um ‘bom negócio’ e transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em um consumidor tutelado, por meios da transferência direta da renda. A escolha dos participantes desses programas subordina-se a critérios ‘técnicos’ definidos ad hoc, a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo (Filgueiras; Gonçalves, 2007:156).

O debate sobre a focalização das políticas públicas pode ser compreendido em um contexto específico sobre os mínimos sociais. Até o início dos anos 1990, o debate sobre os programas de transferência de renda ainda era marginal, mesmo que o Projeto de Lei n. 80/1991 tenha sido protocolado em 1991. Esse projeto foi apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) no qual era previsto a implantação do Programa de Renda Mínima. Os mínimos sociais são identificados pela instituição do salário mínimo em 1934, pelo seguro desemprego, e pelo abono salarial (Silva, *et al.*, 2012). A ideia de conceber uma proteção em termos mínimos não acolhia a ideia de universalidade das políticas, pois não seriam todos que necessitariam de um mínimo social para a subsistência.

Após um período no qual a política econômica foi prioridade dos governos, as políticas sociais tornam-se o foco principal. Nesse sentido, Silvia *et al.* (2012) interpretam a conjuntura de ascensão dos programas de transferência pelo “crescimento do desemprego, da insegurança nas grandes cidades, do reconhecimento da baixa qualificação [...], e em um quadro de índice elevado de pobreza, em que as crianças e os jovens são mais atingidos” (Silva, *et al.*, 2012: 45).

Entre os anos 1980 e 1990, a “nova pobreza” foi registrada como uma consequência desse cenário, “quando milhões de pessoas que viviam próximas ou mesmo acima das linhas da pobreza, caíram de nível socioeconômico no país” (Silva, Yazbek, Giovanni, 2012: 41). A partir da década de 1980, essa nova pobreza passa a referir-se à exclusão de grupos que até então estavam socialmente incluídos. Por isso, a noção de exclusão social vem acompanhada pelo conceito de vulnerabilidade (Cohn, 2005). O desenvolvimento da trajetória social culminou com a prioridade dada à questão social na agenda política governamental, especificamente, com o alcance dos programas de transferência de renda.

Draibe (1998) afirma que o sistema de políticas sociais construído nos anos 1930 até os anos 1970 pode ser considerado uma experiência da chamada social-democracia brasileira. A autora considera o sistema de proteção social criado nesse período como representativo do Estado brasileiro de bem-estar social. Sua definição para esse Estado é inspirada em Esping-Andersen no sentido de que refere-se ao padrão institucional-redistributivista de políticas sociais (Draibe, 1998), que, de acordo com suas análises, foi melhor estruturado, no Brasil, ainda na década de 1980.

Interpreta-se o período a partir do primeiro mandato do governo Lula de social-democracia brasileira (Samules, 2004; Zucco, 2006; Singer, 2009, 2010; Santos, 2011), possivelmente devido à evidência dada, em seu governo, às políticas sociais, especificamente, as políticas de transferência de renda. Além disso, o governo do presidente Lula da Silva foi alvo de diversos estudos, que tentaram compreender e explicar a mudança que parece ter ocorrido com as diretrizes políticas que esperavam de um governo petista.

Esses trabalhos desenvolvem análises que evidenciam a mudança do partido após as eleições de 2002. Ao assumir o poder em 2003, o PT não mais seguiu estritamente a linha ideológica do socialismo como era esperado por grande parte dos militantes, tendo que responder aos imperativos da ortodoxia econômica em seus primeiros anos de mandato. No entanto, o principal foco de análise é a mudança nas diretrizes governamentais em direção a projetos sociais que beneficiam uma parcela da população mais pobre, que tornou-se o principal

eleitorado na reeleição de Lula em 2006 (Samules, 2004; Zucco, 2006; Singer, 2009, 2010; Santos; Hunter).

A formação do Partido dos Trabalhadores é embasada, em termos gerais, na classe operária, no sindicalismo, na Igreja Católica e na intelectualidade, tendo em seus primeiros anos investido mais na militância do que na esfera parlamentar (D'Araujo, 2011). No entanto, desde a década de 1980, o PT participou de campanhas, ganhando, lentamente, espaço no Congresso brasileiro, até a conquista da presidência em 2002. O lançamento da Carta aos Brasileiros representou um compromisso eleitoral com a continuidade da política econômica do governo Fernando Henrique frente aos clamores de uma ruptura com a estabilização possivelmente liderada por um partido de esquerda no poder (D'Araujo, 2011). Por um lado, essa continuidade é verificada em seu primeiro mandato (2003-2006) no Executivo. A expectativa com a política social, por outro lado, projetava-se no PT enquanto promessa ideológica, de mudança social, e de prioridade política, historicamente identificada com os partidos de esquerda. Assim:

Substantivamente, no governo Lula não houve rupturas em termos de políticas macroeconômicas e sociais. No entanto, dois pontos foram anunciados como o grande diferencial: o combate à pobreza e o modo de governar. No primeiro caso, a meta “fome zero” ganhou manchetes de todo mundo. O Programa Bolsa Família, por sua vez, que reunia e atualizava várias políticas sociais implementadas no Brasil desde os anos 1980, deu sustentação política e credibilidade ao governo para além das fronteiras nacionais (D'Araujo, 2011:79).

Nas últimas duas décadas, o PT conquistou representação parlamentar, e por isso, respeitou e seguiu as regras constitucionais de um regime político democrático. A diferença de orientação política entre o conteúdo programático do partido, ainda voltado para uma concepção socialista marxista de transformação social, e a forma de governar, completamente inserida nas regras institucionais do sistema de representação, deu suporte às análises que identificava o PT à uma concepção da social-democracia.

A ênfase nas políticas sociais precisou vir acompanhada de um processo de democratização, no qual estas políticas representariam a quitação de uma dívida histórica com uma parte da população alijada dos sistemas produtivos e do acesso aos equipamentos estatais. Nesse caso específico, a África do Sul também pode

ser enquadrada nesse cenário, no sentido de que as políticas sociais foram a base de legitimidade para os novos governos.

Contudo, as políticas sociais implementadas no país, ao longo dos anos, possuem caráter focalizado, e muitas não seguem o princípio da igualdade e da universalidade. Esses últimos princípios pressupõem uma concepção de solidariedade social e de apropriação dos equipamentos públicos bastante difundidos na sociedade, na qual leva-se em consideração a provisão de serviços básicos a uma coletividade. Kerstenetzky (2006) argumenta, contudo, que em sociedades desiguais, a focalização aproxima as políticas sociais dos direitos universais.

Nesse sentido, a autora denomina essa onda de políticas sociais no século XXI de universalismo estendido, pois, o foco na assistência social é explicado pela compatibilidade com as condições internas próprias de cada país, em termos de logística, infraestrutura, recursos financeiros disponíveis, condições sociais internas, prioridades sociais, entre outros elementos. Portanto, a assistência social em países como o Brasil, e acrescentando a África do Sul, mistura a eficiência e uma racionalização (Silva, Yazbek, Giovanni, 2012) no combate à pobreza e à inclusão social.

Conforme foi analisado no capítulo precedente, o conceito de desenvolvimento social está presente nas discussões sobre as mudanças do sistema de seguridade social da África do Sul. No Brasil, a questão do desenvolvimento foi introduzida mais recentemente (Kerstenetzky 2006, 2012; Nobre, 2013).

Se o movimento pelo fortalecimento da assistência social perdurar, a tendência é que os programas de transferência de renda sejam atrelados a políticas de desenvolvimento. No entanto, pela chave-interpretativa adotada nesse trabalho, o Brasil não caminha nessa direção mesmo propondo condicionalidades aos beneficiários sociais. A África do Sul não incorpora qualquer contrapartida nesse sentido, e também não promove a junção das políticas sociais com o processo de desenvolvimento.

No entanto, alguns estudos relatam que há uma tendência de melhora em alguns índices sociais gerais entre aqueles que recebem o benefício, tais como mortalidade infantil e número de crianças matriculadas nas escolas (Potts, s/d; Woolard, 2003; van der Berg, 2006, Lavinias, 2010). No entanto, essa mudança não é acompanhada pelo acesso aos serviços públicos de qualidade. Em ambos os países, é forte a presença do Estado em promover políticas sociais, porém, estas são dissociadas do desenvolvimento econômico.

Dentro desse contexto, Debora Thomé (2013) resume que o processo de redemocratização, juntamente com o estabelecimento da desigualdade social como uma preocupação central, mais a chegada das esquerdas ao poder, a austeridade fiscal e a globalização favoreceram e fortaleceram, em sua visão, as chamadas por ela de “políticas sociais de nova geração”, ou seja, os programas de transferência de renda.

Assim criou-se uma “tecnologia de políticas públicas” de combate aos pobres não ingressos no mercado de trabalho formal (Souza, 2011). Essa mudança normativa na concepção das políticas sociais é analisada como sendo uma inovação dentro do âmbito da seguridade social (Barrientos, 2013). Devido a uma realidade social de pobreza endêmica, os programas de transferência de renda tomaram uma proporção eficaz no alcance da distribuição dos benefícios.

Essa linha analítica é corroborada por Lena Lavinias (2013), que confirma que a América Latina virou a principal região que reforça o combate à pobreza e à desigualdade por meio de políticas de transferência de renda. A autora adiciona, no entanto, que essas políticas atuam eficientemente no combate à pobreza além de investir em capital humano ao propor condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários. Assim, esses programas também influem em uma medida de mais longo prazo, ao pensar no acesso e na manutenção das crianças nas escolas, bem como em sua saúde ao exigirem consultas regulares aos médicos e a permanência da carteira de vacinação atualizada.

As políticas focalizadas são mais baratas, mais fáceis de serem implementadas e possibilitam apresentar resultados de curto prazo. Esses elementos fazem com que os programas sociais sejam de grande eficácia para a

realidade de países como Brasil e África do Sul. Elas foram, e são, parte de uma estratégia social porque atendem a uma emergência social e histórica de combate à pobreza. Elas fazem parte de um projeto político de inclusão social dentro dos preceitos do capitalismo moderno.

A focalização das políticas sociais, em contraposição ao caráter universalista das políticas europeias de bem-estar, permite concatenar atuação política de inclusão social e combate à pobreza, sem, no entanto, requisitar mudanças de grande impacto na estrutura capitalista e sem exigir além da capacidade financeira desses países. De acordo com Lavinas (2013) houve uma fusão entre a batalha contra a pobreza e o avanço do capitalismo orientado financeiramente. Por isso, o Banco Mundial e outras agências financeiras internacionais passaram a apoiar e a incentivar esse tipo de política (Lavinas, 2013), legitimando os programas de transferência de renda como um modelo a ser difundido e seguido por outros países.

Compartilhando a posição de Thomé (2013), não é necessário ter um partido social-democrata no poder para construir um *welfare state*, porém, é condição primordial que a orientação das políticas públicas sociais esteja voltada para a busca de uma sociedade igualitária. No entanto, os países estudados nessa tese não são compreendidos por meio da construção de um Estado de bem-estar. A análise da história social dos países é entendida como parte constitutiva de um Estado de proteção social responsável pela promoção de políticas de bem-estar social, dentro das quais a Lei Orgânica de Assistência Social está inserida. Portanto, mais que a difusão de valores igualitários, a implantação dos programas de transferência de renda está proporcionando um cenário de maior inclusão social.

Sendo assim, deve-se ter uma associação entre os desenvolvimentos econômico e social, no sentido de fazer a esfera econômica, e também os mercados, estarem a serviço da área social, aproveitando a constante participação e intermediação do Estado brasileiro. A exemplo dos governos ditos social-democratas europeus que foram razoavelmente bem sucedidos nessa articulação, o Brasil ainda precisa equilibrar essa articulação.

Contudo, as políticas sociais implementadas no país ao longo dos anos não possuem caráter universalista, e muitas não seguem o princípio da igualdade. Esses princípios pressupõem uma concepção da coisa pública muito bem arraigada na sociedade, na qual leva-se em consideração a provisão de serviços a uma coletividade.

Desde a Constituição de 1988 muito se fez na área social, diversos programas sociais têm sido realizados, bem como o tamanho de sua abrangência, resultando em melhores índices sociais e no aumento do padrão de vida, sem por em risco a estabilidade econômica e política do país. No entanto, é preciso questionar se o modelo adotado no Brasil é sustentável a longo prazo. As políticas sociais de redução das desigualdades sociais e, portanto, de promoção da igualdade social requerem a ativa participação do Estado e que este persista em promover políticas com alto alcance em termos de beneficiados e de qualidade e dos serviços públicos.

4.4. Considerações finais

O governo Lula representa uma linha crescente na implementação de políticas sociais, conseguindo relativo sucesso na melhoria de renda e de acesso aos bens públicos. A visibilidade das políticas sociais é compreendida em sua continuidade no tempo como parte de um projeto de democratização do país. O Brasil está avançando em sua área social com a formulação e a concretização de políticas públicas focalizadas na população carente, e esse quadro de melhora não é, conforme analisado, resultado apenas de projetos sociais de um único partido político.

Existem muitos problemas na formulação e na gestão dessas políticas públicas, tais como a fiscalização de sua aplicação, e o controle de seus resultados. Todas essas questões são fruto de uma configuração social que não se livrou de antigas características como o elitismo, a ideia do Estado como o lugar de privilégios, do favoritismo, entre outros aspectos. De igual modo, essas características aplicam-se ao contexto político, econômico e social da África do Sul, onde também é possível perceber um movimento de prioridade conferida à

área social como parte de um projeto de desenvolvimento relacionado diretamente à melhora dos indicadores sociais.

Tanto no Brasil quanto na África do Sul espera-se que a inclusão social, o combate à desigualdade social e à pobreza façam parte da agenda política de forma mais peremptória. Nesse sentido, a resposta dada pelos governos a esse conjunto de valores e objetivos a serem alcançados com vistas a uma sociedade vista como melhor porque mais justa, foi concretizada nas políticas sociais de transferência de renda.

Pode-se dizer que esses projetos fazem parte de um processo de democratização que vem desde os anos de 1980, representando fonte de legitimação dos diferentes governos eleitos no país. Historicamente, no Brasil foi produzida uma sociedade concentradora de renda, elitista, hierárquica e avessa aos princípios de igualdade. Porém, grande parte da população mais pobre tem tido cada vez mais acesso aos bens coletivos e aos serviços públicos. A problemática da área social está longe de ser resolvida, mas nunca deixou de fazer parte da agenda política.

5. Conclusão

Brasil e África do Sul apresentam aspectos culturais diferentes, bem como percorreram distintas trajetórias político-econômica e social. No entanto, carregam algumas semelhanças entre si. Após sofrerem supressão de direitos políticos imposta pelos governos autoritários, ambos passaram por recente processo de democratização, consolidado na promulgação de suas constituições em 1988 no Brasil e em 1996 na África do Sul. As cartas constitucionais são marcos essenciais na formalização das liberdades públicas, dos direitos individuais, da inclusão social, política e econômica dos cidadãos e na afirmação do papel do Estado como responsável pela promoção ou coordenação e realização de políticas públicas destinadas a preservar as garantias individuais, entre elas o direito de cidadania.

Ao longo da década de 1990, os dois países enfrentaram a difícil tarefa de reestruturação econômica e de estabilização financeira, e, por isso, adotaram políticas econômicas contracionistas. Inseridos em uma mesma comunidade internacional, Brasil e África do Sul foram impactados com os acontecimentos mundiais, tais como a crise asiática ocorrida na década de 1990, a crise da Rússia e da Argentina. Orientados pelas ideias do Consenso de Washington, os dois países seguiram as políticas macroeconômicas de ajuste fiscal de modo a salvaguardar seu mercado interno.

Analisando pela perspectiva da questão social, Brasil e África do Sul apresentam similaridades no que concerne à histórica exclusão social da parcela majoritária da população. Nesse sentido, a pobreza e a desigualdade são dois aspectos em comum de suas realidades, marcadas por um percurso de concentração de poder e de recursos na elite dominante. Ambos apresentam uma história política, econômica e social assinalada ainda por instabilidade institucional.

Quando a transição política entra em curso e os procedimentos democráticos começam a ser efetivados, empreendem-se esforços de promoção de mudança social e de construção de instituições políticas a favor de uma sociedade

mais comprometida com a justiça social e com os valores democráticos. Assim, monta-se um arcabouço burocrático e normativo de realização de políticas sociais, tendo em vista as particularidades de dois países socialmente pobres e desiguais.

A questão social tornou-se visível, principalmente a partir dos anos 2000, quando grande parte das políticas econômicas realizadas nas décadas anteriores possibilitou maior estruturação das contas públicas. Analisadas enquanto um processo no tempo, a ênfase concedida às políticas sociais é fruto de uma continuidade histórica de reforço infraestrutural e de melhoria das condições sociais de suas populações.

Na América Latina, a melhoria das condições sociais e a visibilidade dos programas sociais são analisadas em uma conjuntura política de prevalência das políticas sociais, e seu sucesso no combate à pobreza. Esses fatores são associados, teoricamente, a um projeto social-democrata e à construção de um *welfare state* (Santos, 2012; Singer, 2012; Kerstenetzky, 2012; Thomé, 2013). Além disso, essa relação também é compreendida pela ascensão dos partidos considerados de esquerda em alguns países da América Latina. A orientação partidária da esquerda a favor da prevalência da questão social na agenda política seria responsável pelo alargamento e popularização das políticas sociais.

No entanto, essas duas concepções são compreendidas, neste trabalho, como características do contexto da Europa ocidental do início do século XX, sofrida com os acontecimentos da guerra e com a mudança na organização social e do trabalho advinda com o processo de industrialização. A construção de um Estado de bem-estar corresponde, nesse sentido, à montagem de um aparato burocrático que permite a promoção de políticas sociais universais em conjunto com políticas econômicas de pleno emprego, importante à época do marco contextual desse trabalho. Assim, criou-se uma rede de segurança social, política e econômica que contemplava todas as instâncias da vida de um indivíduo. Por isso, as políticas implementadas na Europa caracterizam-se por serem universais, porque estruturam uma rede de segurança para toda a sociedade.

O argumento desenvolvido nesta tese é a visibilidade das políticas sociais como fruto de um contexto social específico, de países emergentes, no qual a

pobreza destaca-se em um contexto pós-industrial. Defende-se a construção de um Estado de proteção social pela via da assistência social, materializada nos programas de transferência direta de renda. Por meio da institucionalização das leis de assistência social no Brasil e na África do Sul, ambas em 2004, a proteção social ganhou destaque como a principal forma de política pública, incidindo, diretamente, na redução da pobreza e da pobreza extrema.

Thomé (2013) considera os programas de transferência de renda uma nova forma de fazer política social na América do Sul. No Brasil e África do Sul, particularmente, os programas de transferência direta de renda destacaram-se com a institucionalização da assistência social, uma vez que incidem, de forma direta, no combate à pobreza. Sendo assim, os dois países estão em um momento político de construção e de ampliação de seus sistemas de proteção social a começar pelas políticas de transferência direta de renda.

A social-democracia é interpretada pela perspectiva dos partidos políticos, surgidos na Europa no início do século XX, como alternativa de transformação social. Isso não significa, contudo, que a rede de proteção social robustecida pelo Estado brasileiro ou sul-africano segue um projeto partidário social-democrata. As políticas de bem-estar social identificadas pelos programas de transferência de renda são norteadas pelo fortalecimento da área da assistência social. Da mesma forma, nos países com Estado de bem-estar, a predominância desse padrão não é dependente da manutenção de partidos social-democratas no poder. O bem-estar já constituiria um valor universal básico nessas sociedades²¹.

Nos dois países examinados, e no Brasil, em especial, as questões sobre a promoção das políticas sociais e sobre o processo de inclusão social são permeadas por diversos debates teóricos e produções acadêmicas que tentam analisar esses aspectos sob a perspectiva dos partidos políticos. A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder no Brasil é interpretada como causa da visibilidade das políticas sociais a partir dos anos 2000. Essa relação de causalidade é compreendida pela realização de um projeto partidário de esquerda, em contraposição com a visão minimalista de política social de uma direita do

²¹ Sobre a crise do *welfare state* ver Keating; McCrone, 2013.

espectro político. Esse ponto analítico foi reforçado pela vitória eleitoral de Hugo Chávez na Venezuela em 1999, de Rafael Correa no Equador em 2007, e de Evo Morales na Bolívia em 2006.

No entanto, o abandono da visão socialista presente nas origens programáticas do PT estimulou uma chave-interpretativa a favor do caráter reformista do até então considerado partido de esquerda. Uma vez no poder, o presidente Lula seguiu a política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso, eliminando possíveis alarmes sobre uma ruptura socialista de transformação social. Somado a isso, a projeção alcançada pelos programas de transferência direta de renda propiciou o surgimento de interpretações do PT como um partido de orientação social-democrata.

Singer (2012) defende o caráter reformista do Partido dos Trabalhadores, mas analisa o contexto de escolha política a partir do que o autor denominou de “lulismo”, significando uma forma de governar para além da orientação partidária, e colocando o Lula como responsável pela condução política e estratégia de seu governo. Nesse sentido, a perspectiva analítica desenvolvida nesse trabalho não adota a chave interpretativa de uma social-democracia brasileira, ou sul-africana.

Diferentemente do que ocorre no Brasil onde o debate político tende para uma polarização entre direita e esquerda, ou mesmo uma terceira via social-democrata, na África do Sul esse debate apresenta-se menos ideologizado e mais pragmático. Na África do Sul afirma-se estar construindo um Estado de bem-estar social (Patel, 2005), porém, não pela via da social-democracia. Desde a primeira eleição em período democrático em 1994, o Congresso Nacional Africano (CNA) governa o país. As diretrizes estratégias focadas nas políticas macroeconômicas ao longo da década de 1990, e nas políticas sociais a partir dos anos 2000, não foram influenciadas pelo partido político no poder.

Brasil e África do Sul compartilham aspectos sociais semelhantes, porém, apresentam algumas diferenças no que se refere à forma como os conceitos são tratados em cada um dos contextos. Em ambos os países, as discussões mais recentes sobre implementação de políticas sociais tendem a conjugá-las com análises sobre desenvolvimento.

Na África do Sul, o conceito de desenvolvimento social está presente nos diagnósticos sobre a questão social desde a promulgação da constituição em 1996, estando destacado em alguns documentos oficiais do governo, tal como aparece no Livro Branco (1997), como também pela bibliografia especializada (Patel, 2005; Sandbrook, 2007; van der Berg, 2006, 2009; Habib, 2013). Na concepção de desenvolvimento social, os objetivos de promoção do crescimento econômico e das políticas sociais estão atrelados, no sentido de pensar o desenvolvimento social enquanto concatenação de dois objetivos, o econômico e o social.

No Brasil, os estudos sobre o desenvolvimento estão sendo relacionados à questão social em análises teóricas recentes (Bacha, 2011; Kerstenetzky, 2012; Nobre, 2013). A conjuntura histórico-política brasileira separou os desenvolvimentos econômico e social, não sendo considerados intentos concomitantes. Entre os anos 1970 e 1980, predominava a ideia de que o crescimento econômico era condição para o desenvolvimento social do país.

Tanto no Brasil quanto na África do Sul as políticas sociais fazem parte de um cenário de reparação das injustiças sociais provocadas por longo período de repressão e de exclusão a serviços, benefícios e outros bens sociais. Todavia, as situações social, econômica e política nesses dois países estão longe de ser resolvidas, pois ainda questiona-se o efetivo resultado dessas políticas. Além disso, considerando que esses países possuem uma estrutura social altamente desigual, os dois países enfrentam o dilema de produzir políticas públicas que objetivem a igualdade social. A promoção das políticas sociais pela difusão dos programas de transferência direta de renda contribui para a inclusão social, e não propriamente para a construção de um projeto de sociedade igualitária.

Em termos econômicos, o governo de Dilma Rousseff começou 2015 com um projeto de reajuste da economia com contenção de gastos e enxugamento da folha de pagamentos. Ao longo dos dois governos Lula, no entanto, a economia cresceu de forma sustentada, a uma média de 4% ao ano, a inflação continuou controlada, e a produtividade industrial mante-se acelerada. Mesmo assim ainda não eliminamos as alarmantes desigualdades sociais.

A África do Sul é a maior economia do continente africano, apresentando um sofisticado e diversificado setor privado, mas ao mesmo tempo mantém grande parte da população pobre em recursos públicos e inadequadamente distribuídos (Phiri, 2011). Com os investimentos em programas de transferência direta de renda, o número de miseráveis diminuiu sem resolver, em contrapartida, o acesso diferenciado aos serviços públicos.

Em relação à questão social, foco deste estudo, os índices de pobreza no Brasil e na África do Sul, ainda que em movimento descendente, ainda são altos. Além disso, a desigualdade de renda nesses países ainda é um fator desestruturante. Tendo como base de referência analítica o decreto 7494 do Plano Brasil sem Miséria²², o Brasil ainda tem 4% da população como extremamente pobres e 9% como pobres (IPEA, 2013). Até 2000, 22,18% da população branca era considerada pobre. A população negra pobre, para o mesmo ano, correspondia a 45,47%.

Além disso, de acordo com os dados de IPEA para o ano de 2000 apresenta 12,4% de pessoas analfabetas para as idades de 7 a 14 anos. Separadamente para os grupos étnicos, e para a mesma referência, 17,2% da população negra encontram-se analfabeta e 7,2% da população branca. Para o mercado de trabalho o Brasil possui, em 2000, 77.467.473 milhões de pessoas economicamente ativas (IPEA, s/d), sendo 7,8% a taxa de desemprego para as áreas metropolitanas em 2013.

O Brasil também apresenta desigualdades regionais em alguns aspectos, tais como a taxa de analfabetismo, frequência escolar, mortalidade infantil e grau de informalidade. O estudo de Sátyro (2014) mostra que esses índices são piores nas regiões Norte e Nordeste, e melhores nas Sul e Sudeste. A pobreza no Nordeste, em 2012, é de 30%. No Distrito federal, Sudeste, Sul, e Centro-Oeste, a taxa de pobreza é menor que 10%.

Mesmo com as profundas disparidades entre as regiões brasileiras, Sátyro (2014) afirma que há uma tendência de melhora nos índices sociais dentro de cada

²² Instituído em 2 de junho de 2011, estabelece, em seu parágrafo único do Art.2º, como linha de pobreza extrema renda familiar *per capita* mensal de até 70 reais.

uma delas, principalmente a partir dos anos 2003 até 2012, quando seus dados se encerram. Ainda que as condições sociais dos brasileiros estejam em um percurso de melhora, as persistentes desigualdades regionais, fruto da heterogeneidade dos padrões de proteção social, levam a autora a argumentar que o Brasil mantém presente uma rota de dependência (*path dependence*) no acesso diferenciado aos serviços públicos. Na esteira dessa argumentação, a África do Sul apresenta, da mesma forma, uma melhoria nas condições sociais de seus cidadãos, sem, no entanto, diminuir as desigualdades entre as províncias e entre os grupos sociais.

Na África do Sul, a renda *per capita* mensal dos 10% mais pobres aumentou de 783 *rands*, em 1995 para 1.041 *rands* em 2008/09, no entanto, a renda *per capita* mensal dos 10% mais ricos, para o mesmo período, passou de 71.055 *rands* para 97.899 *rands*. Isso significa que 70% dos rendimentos são adquiridos pelos 20% mais ricos, e os 10% mais pobres arrecadam menos de 0,6% (República da África do Sul, 2010).

O quadro geral para força de trabalho sul-africana apresenta 33,6 milhões de pessoas em idade economicamente ativa (15-64 anos). Sendo 13,2 milhões de pessoas estando empregadas e 5,6 milhões desempregadas. Aqueles que não são considerados economicamente ativos correspondem a 14,5 milhões (Censo, 2011). De acordo com este Censo 2011, a África do Sul possui, ao todo, 29,8 % de desempregados, sendo 34,6% entre as mulheres e 25,6 % entre os homens.

Outro dado importante de melhora, mas que ainda representa uma sociedade desigual concerne à educação. No intervalo de tempo entre 1996 e 2011, em termos nacionais, o país passou de 19% para 8,6% o percentual de pessoas que não possuem grau de escolarização, de 7,4% para 4,6% os que possuem educação primária, de 33,6% para 33,9% os que chegaram à educação secundária. Por fim, aumentou o número de pessoas com nível superior, de 7% em 1996 para 12% em 2011. Separando os dados para cada grupo étnico, apresenta-se a seguinte tabela:

África do Sul - Dados para Educação (pessoas com idade igual ou superior a 20 anos) entre 1996 e 2011

	Negros	Branços	Coloured	Indianos/asiáticos
Sem escola	24% - 10,5 %	1,1% - 0,6%	10% - 4,2%	6,3% - 2,9%
Escola primária	19,5% - 13,9%	0,7% - 1,3%	19,6% - 13,8%	8% - 6,6%
Escola secundária	32,6% - 35,3%	31,6% - 20%	42,2% - 41,8%	39,3% - 25,7%
Supeior	3,6% - 8,6%	26,8% - 37,8%	4,9% - 7,7%	11,6% - 22%

Fonte: Censo, 2011, África do Sul

Importante notar que este país tem 79% de sua população negra, 9,6% de brancos, 8,9% representativos do grupo *coloured* e 2,5% do grupo indianos/asiáticos.

Mesmo com o aumento do escopo da rede de proteção social, os governantes não conseguem combater a discrepância existente nas sociedades. Faz-se importante mencionar, contudo, as disparidades regionais existentes nos dois países. Na África do Sul, alguns índices sociais são diferentes de uma província para outra. Em 2009, a renda medida pelo índice de Gini em Kwazulu-Natal chega a 0,73 e em Northern Cape, 0,58. O mesmo ocorre com a expectativa de vida. Entre 2006 e 2011, a expectativa de vida para homens era de 48,4 anos em Free State e de 60,8 anos em Western Cape (República da África do Sul, 2010).

Além das desigualdades regionais, os dois países ainda apresentam alguns problemas de malversação de recursos públicos e de conduta política, Brasil e África do Sul estão promovendo e fortalecendo suas políticas sociais em prol da melhoria das condições sociais de suas respectivas populações. Nesse sentido, existe um movimento de libertação da “rota de dependência” ao implementar, e expandir, políticas de bem-estar social que favoreça a inclusão social.

A inclusão social promovida por meio dos programas de transferência direta de renda pode ser interpretada como um movimento contramajoritário de inserção de uma parcela da população historicamente marginalizada. Ao longo da

história brasileira e sul-africana é possível perceber um constante compromisso com a questão social, que ganhou destaque na agenda pública na última década. Hunter (2014) afirma que ao focar na assistência social, Lula opta pela não-mobilização, e portanto, pela via conservadora de promover política pública. No entanto, a inclusão social é realizada sem provocar conflitos de classe, mantendo assim, um acordo entre os diferentes grupos sociais a favor de um contrato social que combate à pobreza sem desmantelar privilégios.

A visibilidade conferida às políticas sociais, centralizadas, primordialmente, nos programas de transferência direta de renda, ganhou força a partir dos anos 2000 com a institucionalização das leis de assistência social e da nacionalização desses programas. Brasil e África do Sul expandem seus sistemas de proteção social pela implantação de políticas de bem-estar social que incidem diretamente no combate à pobreza. Com isso, os países emergentes apresentam uma forma de promover políticas sociais no século XXI, na tentativa de romper a trajetória de dependência.

6.

Referências bibliográficas

ABREU, Alzira Alves de. “O que é cidadania e o que é ser cidadão?”. In ABREU, Alzira Alves de. **Caminhos da Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. “Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública brasileira”. **Desigualdade & Diversidade**: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio. N. 9, jul-dez. 2011.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula & PÓ, Marcos Vinicius. “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e os significados das reformas administrativas”. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALEXANDER, Nelville. “Cidadania, identidade racial e construção nacional na África do Sul”. **Tempo Social**, Vol. 18, Nº 2, São Paulo, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história”. In MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara. **A democracia brasileira: balanço e perspectiva para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. “Prefácio”. In PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus Andre; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. “Changing Social Contract: beliefs and dissipative inclusion in Brazil”. **Journal of Comparative Economics**. Nº 41, 2013, pp. 48-65.

ALVIM, Renata Baía Afonso Rego. “Seguridade social na América Latina: trajetórias recentes de reforma e contrarreforma”. Dissertação de mestrado: UFRJ, 2011.

ANDERSON, Perry; CAMILLIER, Patrick. **Mapa da esquerda na Europa ocidental**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2013.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifting; São Paulo: Fundação UNESP, 2004.

BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. “Introdução”. In BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. **Brasil – a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BARRIENTOS, Armando. “Growing social protection in developing countries: lessons from Brazil and South Africa”. **Development Southern Africa**. Vol. 30, 2013, pp. 54 – 68.

BARRIENTOS, Armando; MOLLER, Valerie; SABOIA, João; LLOYD SHERLOCK, Peter; MASE, Julia. “‘Growing’ social protection in developing countries: Lessons from Brazil and South Africa”. In PATEL, Leila; MIDGLEY, James; ULRIKSEN, Marianne (editors). **Social Protection in Southern Africa: New Opportunities for Social Development**. London: Routledge; 2014. p. 54-68.

BARRIENTOS, Armando; SANTIBÁÑES, Claudio. “New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America”. **Journal of Latin America Studies**. Vol. 41. Nº 01, Fevereiro 2009, pp. 1-26.

BERNSTEIN, Eduard. **Socialismo evolucionário**. Coleção Pensamento Social-Democrata. Instituto Teotônio Vilela, 1997.

BHORAT, Haroon; KANBUR, Ravi. “Poverty and well-being in post apartheid South Africa: an overview of data, outcomes and policy”. In BHORAT, Haroon; KANBUR, Ravi. **Poverty and policy in post apartheid South Africa**. Pretoria: HBRC Press, 2006.

BICHIR, Renata Mirandola. “Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do programa Bolsa Família”. Tese de Doutorado: Instituto de Estudos Sociais e Políticos, UERJ, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. Vol. 1 e 2.

BOSCHI, Renato (Org.). **Variedades do capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

_____. “Introdução. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina”. In BOSCHI, Renato. **Variedades do capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Do Estado patrimonial ao gerencial”. Disponível em www.bresserpereira.org.br

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Prefácio”. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BURGER, Rulof; JAFTA, Rachel. “Affirmative action in South Africa: an empirical assessment of the impact on labour market outcomes”. Crise Working Paper. Nº 76, março, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O xadrez internacional e a social-democracia**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra; 1999.

COHN, Amélia. “Para além da justiça distributiva”. In **Observatório da Cidadania**, 2005.

CONSTANT, Benjamin. “Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos”. **Revista de Sociologia Política**, Nº2, 1985.

CUEVA, Eduardo Ganzález. “Até onde vão as comissões da verdade”. In REÁTEGUI, Félix. **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília e Nova Iorque, 2011.

D’ARAÚJO, Maria Celina. “PSDB e PT e o Poder Executivo”. **Desigualdade & Diversidade**: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio. N. 9, jul-dez. 2011.

DINIZ, Eli. “Depois do Neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio”. In BOSCHI, Renato. **Variedades do capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

DÖPCKE, Wolfgang. “Uma nova política exterior depois do apartheid? – reflexos sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998”. In **Revista Brasileira de Política**, 1998.

DRAIBE, Sônia Mirim. “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. **Tempo Social**. USP. Vol. 15, nº2, 2003.

_____. “Desenvolvimento humano e bem-estar social: orientações e estratégias de política social”. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**. Unicamp, caderno nº72, 2005.

_____. “O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas”. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**. Unicamp, caderno nº32, 1998.

ENGLES, Fredrick. “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, 1845.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. “O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial”. **Lua Nova**. Nº 35, 1995.

_____. “As Três Economias Políticas do Welfare State”. **Lua Nova**. Nº 24. Setembro 1991.

FARIA, Vilmar. “A conjuntura social brasileira”. **Novos Estudos Cebrap**, nº 33, julho de 1992.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; TORRES, Haroldo da Gama; BICHIR, Renata Mirandola. “A conjuntura social brasileira revisitada”. **Novos Estudos Cebrap**, nº75, julho 2006.

FILGUEIRAS, Luiz; GOLÇALVES, Reginaldo. “Pobreza e política social”. In FILGUEIRAS, Luiz; GOLÇALVES, Reginaldo. **A econômica política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FRIEDMAN, Steven. “A transição por pacto na África do Sul”. In LAMOUNIER, Bolívar (orgs). **Brasil e África do Sul: uma comparação**. São Paulo: Editora Sumaré: Idesp, 1996.

FRIEDMAN, Steven; LE PÈRE, Garth. “Prefácio à Edição Sul-Africana” In LAMOUNIER, Bolívar (orgs). **Brasil e África do Sul: uma comparação**. São Paulo: Editora Sumaré: Idesp, 1996.

FRISCHTAK, Cláudio R. “A social-democracia brasileira: seu momento de definição”. **XXIV Fórum Nacional**. 14 de maio de 2012.

GILIOMEE, Hermann. “Democratization in South Africa”. **Political Science Quartely**. Vol. 10, nº1, 1995.

HABIB, Adam. **South Africa suspended revolution: hopes and prospect**. Ohio University Press, 2013.

HABIB, Adam; BENTLEY, Kristina. “Reparação racial, identidade nacional e cidadania na África do Sul”. In PAIVA, Angela Rondolpho (Org.). **Ação Afirmativa em Questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

HUNTER, Wendy. “Making Citizens: brazilian social policy from Getulio to Lula”. **Journal of Politics in Latin America**, 6,3,15-37, 2014.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J. “Recompensando Lula: Poder Executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006. In MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara. **A democracia brasileira: balanço e perspectiva para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Nº 22, 2014.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

KEATING, Michael; McCRONE, David. “The Crisis of Social Democracy”. In KEATING, Michael; McCRONE, David. **The Crisis of Social Democracy in Europe**. Edinburgh University Press, 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. .

_____. “Políticas Sociais: focalização ou universalização?”. **Revista Econômica Política**. Vol. 26. Nº 4 (104), Outubro-Dezembro 2006, pp. 564-574.

KOIKKALANEN, Petri. “Social Inclusion”. In BEVIR, Mark. **The SAGE Handbook of Governance**. USA: University of California, 2011.

LAMOUNIER, Bolívar (org). **Brasil e África do Sul: uma comparação**. São Paulo: Editora Sumaré: Idesp, 1996.

LANZARA, Arnaldo Provasi. “Estados de bem-estar e as dinâmicas do desenvolvimento social”. In BOSCHI, Renato. **Variedades do capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

LAVINAS, Lena. “21st Century Welfare”. **New Left Review**. Nº 84, Novembro-Dezembro 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

LOMBARD, Antoinette. “Implementation of the white paper for social welfare: a ten year review”. **The social work practitioner-research**. Vol. 20 (2), 2008.

MELO, Marcus André. “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”. In **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 28, Nº 4, 2005, pp. 845 - 889.

MIDGLEY, J. “The challenge of social development”. **International journal of social welfare**. Vol. 10, 2001.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2013.

PAIVA, Angela Rondolpho (Org.). **Ação Afirmativa em Questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

PATEL, Leila. **Social welfare and Social Development in South Africa**. Oxford University Press Southern Africa, 2005.

PAUW, Kalie; MNCUBE, Liberty. “Expanding the social security net in South Africa: opportunities, challenges and constraints”. DPRU Working Paper 07/127. Setembro, 2007.

PESSOA, Samuel de Abreu. “O contrato social da redemocratização”. In BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. **Brasil – a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

PHIRI, Madalitso. “South Africa and Brazil comparative perspective: political economy of development and social change in the Mbeki and Lula regimes”. **International Political Science Association**, 2011.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POTTS, Rebecca. “Social welfare in South Africa: curing or causing poverty?”. **Penn State Journal of International Affairs**, s/d.

POWER, Timothy. “Fernando Henrique e a terceira via: Blairismo à brasileira?”. In TAVARES, José Antônio Giusti. **O que esperar da social-democracia no Brasil?**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAMPHELE, Mamphela. **Laying ghost to rest: dilemmas of the transformation in South Africa**, Cidade do Cabo: Tafelberg, 2008.

República da África do Sul. Child Support Grant, 1998.

_____. Constituição, 1996.

_____. Development Indicator, 2010.

_____. Livro Branco para o Bem-estar Social, 1997.

_____. National Development Plan, 2013.

ROCHA, Sonia. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

_____. “Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo”. In VELLOSO, João Paulo dos Reis. **Transformando crise em oportunidade: como o Brasil fez na grande depressão (anos 30) e na crise do petróleo (1973/83)**. INEA, XXV Fórum Nacional, 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da Universidade Federal de Goiânia; Brasília: Editora Universidade federal de Brasília, 1997.

SAMUELS, David. “As bases do petismo”. **Opinião Pública**. Campinas, Vol. X, nº2, outubro 2004.

SANDBROOK, Richard. **Social democracy in the global periphery**. 2007.

SANDBROOK, Richard; EDELMAN, Marc; HELLER, Patrick; TEICHMAN, Judith. “Can social-democracies survive in the global south?”. **Dissent**, 2006.

SANTOS, Fabiano. “The Lula Government and the Social Democratic Experience in Brazil”. In BOSCHI, Renato; SANTANA, Carlos Henrique. **Development and Semi-periphery: post-neoliberal trajectories in South America and Central Eastern Europe**. London: Anthem Press, 2012.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. “Padrões distintos de bem-estar: uma análise temporal”. **Opinião Pública**. Vol. 20, Nº2, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. “Pobreza e exclusão”. In SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, Graziella Moraes. “Ações afirmativas, raça, classe e identidade no Brasil e na África do Sul. In PAIVA, Angela Rondolpho (Org.). **Ação Afirmativa em Questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

_____. “As raízes ideológicas do lulismo”. **Novos estudos Cebrap**, 85, novembro 2009.

SOUZA, André Portela. “Políticas de distribuição de renda no Brasil e o bolsa família. In BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon. **Brasil – a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

TAVARES, José Antonio Giusti. “O que é social-democracia e que partidos podem reivindicá-la no Brasil? In TAVARES, José Antonio Giusti (org.). **O que esperar da social-democracia no Brasil?** Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

THE ECONOMIST. “A one-man demolition job”. 7 de fevereiro de 2015.

THE ECONOMIST. 2 de agosto de 2014.

THE ECONOMIST. <http://www.economist.com/news/briefing/21576655-black-economic-empowerment-has-not-worked-well-nor-will-it-end-soon-fools-gold>. 27 de abril de 2013.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a Social-democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2013.

TOMASSON, Richard F. "The Extraordinary Success of the Swedish Social Democrats". **The Journal of Politics**. Vol. 31. Nº 3, Agosto 1969, pp. 772-798.

TRIEGAARDT, Jean D. "Poverty and Inequality in South Africa: policy considerations in a emerging democracy". Paper apresentado na Associação das Instituições de Serviço Sociais Educacionais, organizado pela Universidade de Venda (Departamento de Serviço Social). Setembro, 2006.

VACHUDOVA, Milada Anna. "The Positions and Fortunes of Social Democratic Parties in East Central Europe". In KEATING, Michael; McCRONE, David. **The Crisis of Social Democracy in Europe**. Edinburgh University Press, 2013.

VAN DER BERG, Servaas; BURGER, Rulof; BURGER, Ronelle; LOUW, Megan; YU, Derek. "Trends in poverty and inequality since the political transition". Working paper 06/104. Março, 2006.

VAN DER BERG, Servaas; LOUW, Megan; DU TOIT, Leon. "Poverty trends since the transition: what we know". Stellenbosch Economic Working Papers 10, 2009.

VENTER, Albert; LANDSBERG, Chris. **Government and politics in South Africa**. Petroria: Van Schaik Publishers, 2011.

VIANNA, Luiz Werneck. **A modernização sem o moderno: análises de conjuntura na era Lula**. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira; Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégia de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

VUSI, Gumede. "Social e economic inclusion in post-apartheid South Africa". **Transformation Audit: from inequality to inclusive growth**, 2011.

_____. "Public Policy making in a post-apartheid South Africa". **Africanus**. Vol.2, Nº38, 2008, pp 7-23.

WOOLARD, Ingrid. Social assistance grants". **Review Research Programme**. Junho, 2003.

WOOLARD, Ingrid; LEIBBRANDT, Murry. "The evolution and impact of unconditional cash transfer in South Africa". Southern Africa Labour and Development Research Unit, University of Cape Town, s/d.

ZUCCO, Cesar. "The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections". **Journal of Latin American Studies**, Cambridge University Press, 40, 2008.