

AS CONTRARREFORMAS DO ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: UMA REFLEXÃO ACERCA DA CONSOLIDAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

:
Debate ou discussão em teoria social

GT13: Reforma do estado, governabilidade e democracia na América Latina.

MARIANNA ANDRADE TOMAZ

RESUMO:

O objetivo do presente trabalho é realizar, através de um estudo bibliográfico, uma reflexão acerca do processo de reforma do Estado brasileiro iniciado na década de 1990 no contexto da ofensiva neoliberal e os rebatimentos dessas na consolidação dos direitos sociais arduamente conquistados na Constituição Federal de 1988. Abordaremos como elemento central a Seguridade Social por esta ser um dos principais avanços sociais da CF/88 e representar o principal modelo de proteção social brasileira, regulamentando a saúde como direito do cidadão e dever do Estado, a Assistência Social para quem dela necessitar e a Previdência Social para quem dela contribuir. Dessa forma, buscando compreender a trajetória da proteção social brasileira pós-1988, situá-la-emos em seu contexto econômico, político, social e cultural.

PALAVRAS-CHAVE: Ofensiva neoliberal. Reforma do estado. Proteção social.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho foi realizar, através de um estudo bibliográfico, uma reflexão acerca do processo de reforma do Estado brasileiro iniciado na década de 1990 no contexto da ofensiva neoliberal e os rebatimentos dessas na consolidação dos direitos sociais arduamente conquistados na Constituição Federal de 1988. Tendo como eixo central para essa discussão a Seguridade Social por esta ser um dos principais avanços sociais da CF/88 e representar o principal modelo de proteção social brasileira.

Assim, em um primeiro momento do artigo debateremos acerca das reformas iniciadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), pois foi nesse período que efetivamente implementou-se a política neoliberal no Brasil principalmente com a homologação, em 1995, do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). Este documento, elaborado por Bresser Pereira, determinava as diretrizes para um Estado gerencial que ao creditar à crise do Estado aos custos dos direitos sociais propunha uma distinção entre as atividades exclusivas do Estado e as atividades sociais e científicas que devem ser executadas por organizações públicas não-estatais, estabelecendo uma cultura de consumo e privatização das empresas estatais.

No início dos anos 2000, a sociedade brasileira diante do avanço da ofensiva neoliberal, materializado no desmonte do Estado realizados nos governos de Collor e FHC, criou grandes expectativas de que um governo de centro-esquerda pudesse romper com o projeto hegemônico, e apostaram suas fichas no então candidato e posteriormente Presidente, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). No entanto, já no início do seu mandato (2003-2006) evidenciou-se o alinhamento do seu

governo com as determinações dos agentes financeiros nacionais e internacionais, por intermédio do redirecionamento e corte dos gastos sociais.

Em continuidade ao governo de FHC, Lula reafirmou as propostas de reformas do espaço público e os acordos econômicos, que previam o superávit primário, as altas taxas de juros, o pagamento da dívida pública e a manutenção da Desvinculação de Receitas da União (DRU). O governo, em conformação a lógica do mercado e as imposições dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Brasileiro (FMI) e o Banco Mundial (BM), redireciona o fundo público e cria um novo leque de instrumentos e políticas públicas para fazer frente à questão social, imprimindo uma nova tendência às políticas sociais.

Dessa forma, considerando que as políticas sociais brasileiras surgem e se desenrolam em um processo de contínuos avanços e retrocessos, o que constitui conforme Pereira (2009) um processo complexo e multideterminado por correlações de forças, que embora tenha procurado satisfazer necessidades sociais, não deixa de atender aos interesses da acumulação capitalista. Que se procurará a seguir refletir acerca das contrarreformas do Estado e os rebatimentos as políticas sociais nas décadas de 1990 e 2000, buscando analisar essa nova tendência das políticas sociais imprimida no Governo Lula em que o Estado, seguindo a lógica do capital, abre prerrogativa por um lado para mercantilização dos serviços sociais e por outro, busca nas políticas e programas sociais a solução para as expressões da questão social. Que ao criar um mecanismo de consenso e hegemonia do capital, visa à legitimidade do governo em poder, o que entra em contraposição ao proposto para a construção de uma cidadania.

A CONJUNTURA POLÍTICA-ECONÔMICA BRASILEIRA NOS ANOS 1990-2000

No Brasil, o início do século XXI foi marcado pelo processo de eleição presidencial, e criaram-se grandes expectativas de que um governo de centro-esquerda pudesse romper com o projeto hegemônico, a sociedade brasileira apostará suas fichas no então candidato e posteriormente Presidente, Luís Inácio Lula da Silva. De acordo com Antunes (2004):

“Depois de uma década de forte desertificação econômica e social, nas eleições presidenciais em 2002, o quadro encontrava-se muito mais favorável para uma vitória das esquerdas no Brasil, depois de uma década de equívocos decorrentes da aceitação acrítica do Consenso de Washigton pelo governo de FHC” (p. 134).

O processo de desertificação econômica e social no Brasil realizou-se na década de 1990 sob a condução de um projeto ideopolítico de corte neoliberal apresentando no Consenso de Washington¹, que desenvolveu intensamente a reestruturação produtiva em nosso país. Segundo Antunes (2004), esse processo adaptava o Brasil externamente ao mundo globalizado e desintegrava-se internamente, aumentando significativamente o grau de dependência aos capitais estrangeiro.

E, no Brasil, devido às particularidades de sua formação sócio-histórica, o desenvolvimento do capitalismo será profundamente marcado pelo sentido de colonização por servir à acumulação originária de capital nos países centrais; pelo peso do escravismo na sociedade brasileira que marca a cultura, valores, ideias, ética, estética e ritmo de mudança; e, por um desenvolvimento desigual e

¹ Foi um encontro em Washington, no ano de 1989, onde foram formulados, através das propostas do governo norte-americano, é claro, recomendações de como os países devedores deveriam agir para obter racionalmente o seu desenvolvimento econômico e social. Propostas como, propriedade intelectual, desregulação, privatização, investimento direto estrangeiro, liberalização comercial, regime cambial, liberalização financeira, reforma tributária, priorização dos gastos públicos e disciplina fiscal, fizeram parte da lista de “receitas” a ser em seguidas pelos países, inclusive o Brasil (TEIXEIRA, 1996, p. 224).

combinado que repercute numa formação social onde sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desconcentrados e contraditórios numa espécie de caleidoscópio de muitas épocas (BEHRING, 2003).

A criação histórica da hegemonia das relações sociais de produção capitalistas no Brasil, segundo Behring (2003), consistirá em um mix de pretérito, presente e futuro a qual ela denomina de processo de modernização conservadora. É dessa forma, que a autora afirma que no processo de inserção do Brasil no capitalismo foi possível a ruptura como a homogeneidade da aristocracia agrária e o surgimento de novos agentes econômicos, tendo como marca estrutural da formação do capitalismo brasileiro a incorporação de elementos de ruptura como de heteronomia.

Em parte, por estes processos que elementos desse período, a exemplo, do autoritarismo no Estado e na sociedade; a cultura senhorial; o patrimonialismo; o clientelismo; a privatização do público; a tutela e o favor, que rebatem diretamente no processo de conformação e consolidação das políticas sociais, e re-atualizam o que Chauí (2000, p. 6) denomina de mito fundador, por esse entende-se “aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo”.

Com a eleição de Collor em 1992, expressão de um imprevisto necessário da ordem ante os riscos presentes no quadro eleitoral, dá-se princípio ao neoliberalismo no Brasil, cujo sentido essencial esteve na acentuação do modelo produtor para exportação com a suposta franquia da nossa produção aos capitais monopólicos externos e a privatização do Estado com o cumprimento do receituário² do Fundo Monetário Internacional (FMI). É a simbiose entre a proposição política autocrática e a essencialidade de fundo neoliberal (ANTUNES, 2004).

Com o impeachment de Collor em 1992, assume Itamar Franco em um contexto complexo, de descompasso entre as demandas da sociedade e as respostas do Estado, e de mal-estar institucional, econômico e social. Seus movimentos serão no sentido de recompor uma articulação política, a mais ampla possível, para dar sustentação e condições de governabilidade ao mandato tampão. Será o momento também de articulação da coalizão conservadora de poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso, então à frente do Ministério da Fazenda, onde foi formulado o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda: o Real³ (BEHRING, 2003). Segundo Fiori (1994):

“O plano real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial” (p.4).

Os impactos do Plano Real repercutiram diretamente no bloqueio de qualquer possibilidade de desconcentração de renda; uma desproporção entre a acumulação especulativa e a base produtiva real, cujo custo recai sobre o Estado na forma de crise fiscal e compressão dos gastos públicos em serviços essenciais; alienação e desnacionalização do patrimônio público; um remanejamento patrimonial de grandes proporções e com fortes consequências políticas; inibição do crédito e inadimplência dos devedores; mudança do perfil do investimento das indústrias (BEHRING, 2003).

Dessa forma, foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que a ofensiva neoliberal assume a racionalidade burguesa de um país cuja burguesia foi sempre destituída de qualquer sentido progressista. Como resultado durante esse período, teremos um monumental processo de privatização, desindustrialização, “integração” servil e subordinada à ordem mundializada (ANTUNES, 2004).

² O receituário do FMI consiste no enxugamento da liquidez, a redução do déficit público, a modernização (privatista) do Estado, o estímulo às exportações e, é claro, a prática do arrocho salarial.

³ O Plano Real, criado em 1994, integra a grande família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington onde o Brasil esteve representado pelo ex-ministro Bresser Pereira (FIORI, 1994).

Esses processos vão tomar forma, principalmente, com a homologação, em 1995, do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). Ao justificar que a crise brasileira da última década era uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, mais o agravamento da crise fiscal e da inflação propunha uma reforma gerencial⁴ no intuito de resgatar a autonomia financeira e sua capacidade de executar políticas públicas.

Este documento, o PDRE, elaborado por Bresser Pereira, determinava as diretrizes para um Estado gerencial cujos objetivos econômicos seriam de estabilização e desenvolvimento; e os sociais de maior justiça e equidade. Dessa forma, a reforma passaria por transferir para o setor privado atividades que poderiam ser controladas pelo mercado; bem como por uma descentralização de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, numa distinção entre as atividades exclusivas do Estado e as atividades sociais e científicas que devem ser executadas por organizações públicas não estatais, estabelecendo uma cultura de consumo e privatização das empresas estatais.

Como expressões dessa “reforma” do Estado, o Governo FHC investiu em uma defesa contundente da flexibilização das legislações trabalhistas no sentido de retirar “entraves” para a modernização e a competitividade da indústria brasileira a partir do custo do trabalho, bem como contribuir para atrair investimentos estrangeiros produtivos para o país, implicando na diminuição dos encargos das empresas. Esse período, dos anos 1990, será marcado também pelo incentivo ao investimento do capital estrangeiro o que repercutiu, principalmente, nas privatizações e processos de aquisição e fusão das empresas brasileiras num nítido e forte movimento de desnacionalização da economia, com enfraquecimento do capital nacional. Segundo Behring (2003) vivenciamos:

“Uma contra-reforma do Estado no Brasil, de natureza destrutiva e regressiva, antinacional, antipopular e antidemocrática. A opção político-econômica adotada no período Cardoso levou a fragilidade institucional, já que os centros de decisão se deslocaram com a mudança de propriedade, implicando perda de poder de regulação por parte do Estado, com consequentes riscos e incertezas para a maioria da população brasileira. Levou também a um quadro de grande vulnerabilidade aos choques externos, considerando a tendência para importar das indústrias desnacionalizadas, bem como a remessa de lucro para o exterior” (p.234).

Assim, ao contrário do que se pregavam, as privatizações ao invés de diminuir a dívida, fizeram aumentá-la, com o processo de desestabilização do real e da macroeconomia brasileira, gerando custos para o Estado. Também, pelo governo brasileiro não ter imposto uma taxa de nacionalização dos componentes, como regra para as privatizações e fusões, gerou-se uma política de importação indiscriminada que refletiu diretamente na balança comercial, com consequências regressivas para o Brasil. Para reverter esse quadro e atrair o capital rentista, o governo elevou as taxas de juros, promovendo o endividamento e o desemprego, que segundo o IBGE (2000) atingia a 11,5 milhões de brasileiros.

No tocante ao endividamento público, segundo Behring (2003, p. 133), “a maior parte da dívida brasileira foi contraída pelo setor privado, por pressões do FMI – o ‘feitor’ da dívida”, num processo de crescimento e impressionante socialização da mesma. De acordo com a autora, 70% da dívida externa tornaram-se estatal sobrando ao governo apenas três caminhos: cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a juros atraentes. Segundo Fagnani (2005), a dívida líquida total (interna e externa) pública, em percentagem do PIB, prosseguiu em rota de crescimento, saindo do

⁴ A reforma gerencial guiava-se pelos seguintes caminhos: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos da política social; e reforma do Aparelho do Estado, aumentando sua eficiência (BEHRING, 2003).

patamar de 30% (1994), subindo para 42,3% (1998) e para 55,4% (2002). Em valores nominais, a dívida líquida total passou de R\$ 152 bilhões para R\$881 bilhões, entre 1994 e 2002.

Alguns dos mecanismos, criados no governo FHC, para favorecer os juros e a rentabilidade foram: os juros altos, a definição de metas de superávit primário⁵, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶ (LRF) e a Desvinculação de Recursos da União⁷ (DRU). Medidas que favorece a alocação de boa parte dos recursos públicos no pagamento de juros e amortizações da dívida pública, e que traz sérias consequências ao financiamento das políticas sociais, principalmente pela particularidade sócio-histórica brasileira não vivenciamos a construção de um padrão público universal de proteção social, conforme Oliveira (1988), vivemos em um Estado de Mal-Estar Social, em contraposição ao período do *Welfare State*.

Como enfrentamento desta crise do capitalismo liberal essa fase será marcada pela intervenção estatal na regulação social, que segundo Texeira (1996):

“O Estado é obrigado a abandonar sua posição de ‘vigia da economia’ para se tornar instrumento de salvação do sistema, com suas políticas de apoio direto ao processo de acumulação de capital e com políticas sociais compensatórias de ajuda para os excluídos do mercado” (p. 212).

No período do pós-segunda guerra mundial, com o *Welfare State* (1945-1970), a política social se generaliza e se caracteriza enquanto uma miríade de programas e projetos que garantem proteção social sem prévia contribuição. Ela se deu de forma gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

No Brasil não chegamos a vivenciar esse período, apesar dos avanços nos direitos sociais durante a Ditadura Militar em detrimento a retração dos direitos civis e políticos, essa cobertura da política social será conduzida expressivamente de forma tecnocrática e conservadora (FALEIROS, 2000).

De acordo com Fagnani (2005), no período de Regime Militar (1964-1985) a intervenção do Estado nas políticas sociais apresentam quatro traços estruturais: o caráter regressivo do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo Federal; a privatização do espaço público e a fragmentação institucional. O que demonstra em grande medida, tanto a expansão de bens e serviços quanto à limitada capacidade de redistribuição de renda pela política social.

Pelo caráter regressivo dos gastos públicos, entende-se que as contribuições sociais brasileiras terão como principal fonte os impostos indiretos, o que implica o dispêndio de uma fração de rendimento maior para os contribuintes mais pobres, ou seja, os trabalhadores. Uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil (SALVADOR, 2012). Esta característica ganha um novo contorno no governo de FHC, e continua inalterada nos dias atuais.

A centralização do processo decisório no Executivo Federal, materializou-se na criação de complexas agências burocráticas federais, com expressivos recursos de poder, e que passaram a

⁵ Superávit primário é o resultado positivo de quanto a União, os Estados, os municípios e as empresas estatais conseguem economizar da receita, sem considerar os gastos com os juros da dívida pública.

⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (BRASIL, 2000).

⁷ A DRU foi criada em 1999. É um mecanismo que permite o governo federal utilizar como quiser 20% de toda a receita federal. É importante frisar que a DRU sempre caminhou na contramão do crescimento econômico ao retirar recursos da sociedade a fim de obter o superávit primário e por extensão transferi-los ao mercado especulativo. Esses recursos deveriam ser canalizados em favor da sociedade, no entanto, são direcionados para os rentistas, credores da União. (ANFIP, 2009, p. 50)

formular, implementar e gerir políticas sociais de corte nacional e a controlar fundos financeiros de magnitude considerável. Conjuntamente a essa centralização, a privatização do espaço público foi a extrema permeabilidade das políticas e programas submeterem-se aos interesses particulares e empresariais. Por fim, a fragmentação institucional circunscreveu-se aos segmentos relativamente periféricos, como a exemplo da Assistência Social que se caracterizou por ações pulverizadas.

Conforme Fagnani (2005), essas estratégias conduziram à modernização conservadora das políticas sociais, em uma estratégia que atravessou quatro momentos diferenciados: gestação da estratégia de modernização conservadora, a modernização em marcha, tentativa de mudança e esgotamento da estratégia.

Essas fases correspondem desde as primeiras reformas nas políticas sociais a fim de soldar alianças empresariais e expandir a cobertura de bens e serviços para as camadas médias, com o intuito de dar “respostas” imediatas aos problemas sociais decorrentes do pré-64 até; as tentativas, diante do agravamento da questão social bem como com a crise “milagre econômico”, de reforma nas políticas sociais existentes e incorporação de novas questões na agenda governamental. Contudo, com o avanço da reorganização civil e do surgimento de novos sujeitos sociais num processo de redemocratização política brasileira, assistiu-se ao esgotamento dessa estratégia conservadora (FAGNANI, 2005).

O que podemos perceber é que apesar da expressiva expansão da política social ao longo da década de 1970, no Brasil, o regime militar abria espaços para mercadorização da saúde, da previdência e da educação configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais “para quem pode e para quem não pode pagar” Percebe-se assim, que a ampliação dos acessos públicos e privados, que caracterizou o complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar não estava direcionada à maioria da população, deixando milhões de pessoas aquém, não vindo a se constituir como um projeto universal de cidadania (FALEIROS, 2000).

No entanto, a partir da década de 1980, com o processo de reorganização da sociedade civil em prol de um processo de redemocratização política e do surgimento de novos sujeitos coletivos em torno da defesa de direitos e do questionamento aos valores conservadores, lutava-se a favor de um projeto amplo de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. Este projeto culminou em mudanças realizadas no âmbito das políticas de proteção social, que vieram a ser institucionalizadas na Constituição Federal de 1988.

A Constituição foi objeto de disputa e negociação, todavia, conforme Faleiros (2000) essa não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional e expressou uma tendência societal (e particularmente das elites brasileiras) de entrar no futuro com os olhos no passado. Na constituição proporcionam-se avanços nos direitos humanos, sociais e políticos, bem como uma série de inovações democratizantes como espaços institucionalizados de participação social na gestão das políticas sociais e, sobretudo, a adoção do conceito de seguridade social com a Assistência Social tornando-se direito social, conforme Mota (1995, p. 142):

“Relativamente à proteção social, o maior avanço da Constituição de 1988 é a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas da saúde, da previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras reativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial – até então existentes - e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras” (p. 142).

Essas mudanças previstas na Constituição de 1988 fez com que o país avançasse em relação aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas, entretanto, quando parte-se para a implementação dessas na sociedade, não se tem as mesmas condições objetivas (políticas, econômicas, sociais e

culturais), uma vez que, o país já vivenciava uma crise financeira, que juntamente as pressões dos organismos internacionais, geravam um movimento de negação das conquistas obtidas, e alegava que a necessidade de adequação do modelo de seguridade social às atuais reformas econômicas do país (MOTA, 1995).

AS POLÍTICAS SOCIAIS DIANTE DA OFENSIVA NEOLIBERAL

A ofensiva neoliberal inicia-se desde os anos 1990, trouxe como impacto um quadro de retrocesso social, uma vez que os direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora e inseridos na carta constitucional passam a ser submetidos ao ajuste fiscal. Segundo Soares (2000), em toda a América Latina, ocorreu um aumento de demanda por benefícios e serviços, o que se explica pela permanência de Estado de mal-estar, em função da não implantação ou mesmo destruição dos incipientes sistemas de seguridade social, que vivem um processo de contenção, limitação ou desintegração.

Nesse sentido, no Brasil foi a partir da década de 1990, guiado pelo ideário neoliberal que se principiou um processo de desestruturação do Estado social construído com a CF/88. Conforme Fagnani (2005):

“Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo "Estado Mínimo"; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo "Estado Regulador" e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Em suma, a "Constituição Cidadã" tão bem alcunhada por Ulysses Guimarães se transformou na 'Constituição vilã', aos olhos dos reformadores liberais e da elite” (p. 407).

Dessa forma, com os poucos investimentos pelos governos brasileiros na área social, cai a qualidade da política pública abrindo prerrogativa para o processo de mercantilização das políticas sociais. Consecutivamente, a privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar no mesmo passo que propicia um nicho lucrativo para o capital, em especial segmentos do capital nacional que perderam espaços com a abertura comercial. Esta privatização, expressa o processo mais profundo de supercapitalização enquanto que a focalização assegura acessos pobres apenas aos comprovadamente pobres (BEHRING, 1998).

No tocante as políticas da seguridade social, Mota (1995), assinala que, nas experiências pós-fordistas, esta adquire uma perversa posição de conformarem uma unidade contraditória numa clara tendência, de privatizar os programas de previdência social e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de direcionamento da intervenção social do Estado.

De maneira geral, para as políticas da Seguridade Social, esse período será marcado por um processo de desmonte e restrições. Para a Assistência Social isto representou a restrição do que já era restrito no âmbito desta política.

No campo da Saúde, o conceito de universalização excludente confirma-se por meio da dualização: um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade maior para os que podem pagar pelos serviços mais corriqueiros. A privatização induzida nessa política, por meio do estímulo aos planos de saúde e convênios, tende a torná-la um problema de direito do consumidor e não um problema de direito social para parcela significativa dos brasileiros (BEHRING, 2003).

Por fim, no domínio da Previdência Social, o governo de FHC, será marcado pela aprovação, em 1998, da Emenda Constitucional nº 20. Essa emenda consolidou a dualidade entre uma previdência pobre para os pobres, aqui contribuintes, e uma previdência complementar para os que podem pagar.

Diante dessa conjuntura de avanço da ofensiva neoliberal, com a consequente flexibilização dos direitos trabalhistas, crescimento da informalidade e do desemprego, do aumento da dívida pública e da inflação, e o desmonte dos direitos sociais. Em meio a essa desertificação social (ANTUNES, 2004), é que a vitória eleitoral e política de Lula e do Partido Trabalhista (PT) em 2002, teve um significado real e simbólico muito expressivo.

Esperava-se com o governo de Lula que pudesse desenhar um programa alternativo e contrário ao modelo atual, capaz de responder às reivindicações imediatas do mundo do trabalho, mas visualizando um horizonte societal distinto e alternativo, que não tenha ilusões quanto ao caráter destrutivo da lógica hoje predominante (ANTUNES, 2004).

Contudo, já no início do seu mandato (2003-2006) evidenciou-se o alinhamento do seu governo com as determinações dos agentes financeiros nacionais e internacionais, por intermédio do redirecionamento e corte dos gastos sociais. Assim, em continuidade ao governo de FHC, Lula reafirmou as propostas de reformas do espaço público e os acordos econômicos, que previam o superávit primário, as altas taxas de juros, o pagamento da dívida pública e a manutenção da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Segundo Druck e Filgueiras (2007), vive-se um processo de constituição, consolidação e ajuste de um mesmo modelo econômico, que começou a se esboçar a partir do governo Collor (1990 – 1992), ganha contorno no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e toma sua forma mais acabada no governo Lula (2003-2010). De acordo com os autores (2007):

“O governo Lula (2003-2006), por sua vez, não moveu um milímetro para alterar a essência do modelo de desenvolvimento – caracterizado, sobretudo, pela dominação da lógica financeira – nem, tampouco, a política macroeconômica que herdou do governo anterior. Ao contrário; deu continuação às reformas liberais – através da implementação de uma reforma da previdência dos servidores públicos que abriu espaço para o capital financeiro. Na mesma direção, iniciou um processo para reformar a legislação sindical e sinalizou para uma reforma das leis trabalhistas, com o intuito de aprofundar a flexibilização já em curso. Além disso, logo no início do governo, alterou a Constituição, para facilitar, posteriormente, o encaminhamento da proposta de independência do Banco Central. Posteriormente, aprovou a lei de falências e a lei das chamadas parcerias público-privado (PPP), com o intuito de desencadear uma nova fase das privatizações, agora abarcando a infraestrutura futura do país – uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado” (p. 27-28).

Nesse sentido, ao contrário de defender a diminuição da jornada de trabalho, as classes trabalhadoras devem trabalhar mais tempo, a fim de aumentar os lucros. O que vem sendo agravado pela flexibilização das leis dos trabalhos conforme as exigências dos capitais transnacionais e das parcerias públicos privados com o desmonte dos direitos sociais.

No tocante, as políticas sociais o que se verificou ao longo dos anos, e durante os mandatos do governo Lula, foi à ampliação e o aprofundamento de uma política focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis – com a criação de programas de complementação de renda. A lógica e o discurso são de que o Estado deve dirigir suas ações para os mais pobres e miseráveis – conforme o estabelecimento de uma linha de pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços no mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pudemos observar, a partir desse processo de reflexão, que apesar de as políticas sociais serem um processo complexo e multideterminado por correlações de forças, estas vem sendo submetidas à lógica do capital, transformando-as em políticas sociais focalizadas, seletivas e emergenciais em contraposição as políticas universais. E vem sobretudo subordinando a política social a política econômica, seja transferindo a carga fiscal do capital para o trabalho, seja diminuindo os gastos sociais com programas universais e flexibilizando o trabalho.

Nesse sentido, em meio a um processo intenso de agudização dos problemas sociais e ao desmonte dos direitos sociais conquistados na Constituição Federal de 1988, as políticas sociais transformam-se em políticas focalizadas, seletivas e residuais e cada vez mais se distanciam da sua consolidação como proposto em lei. E os governos, guiando-se em favor da lógica do capital, abre prerrogativa por um lado para mercantilização dos serviços sociais e por outro, busca nas políticas e programas sociais focalizados a função de amortecer as tensões sociais. Esse mecanismo de consenso e hegemonia do capital visa à legitimidade do governo em poder, o que entra em contraposição ao proposto para a construção de uma cidadania. O que também requer da sociedade brasileira refletir, questionar e reivindicar por esses direitos da proteção social que foram arduamente conquistados.

REFERÊNCIAS

- ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2009*. Fundação Anfip de Estudos de Seguridade Social. Brasília, Anfip, 2009. Disponível em <www.anfip.org.br>. Acesso em: Abril de 2012.
- ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. São Paulo: Autores Associados, 2004.
- BEHRING, E. R. *Política Social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, E.R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. *Constituição República Federativa do Brasil de 1988*. 29ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.
- BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Lei Complementar nº 101) de 4 de Maio de 2000.
- BRASIL, Presidente, 1995. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- CHAUÍ, M. *Brasil Mito fundador e sociedade autoritária*. 1ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- COUTO, B. R; YASBEK, M.C; RAICHELIS, R. A política nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. IN: COUTO, B. R. In: *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política Social focalizada e ajuste fiscal. As duas faces do governo Lula. *Rev. Katálysis*. Florianópolis. v.10 n.1 p. 24-34 jan./jun. 2007.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acessado em Maio de 2012.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de doutorado. UNICAMP. Instituto de Economia – IE. Campinas, 2005, 587p.

FALEIROS, V.P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. IN: *Capacitação em serviço social e política social, módulo 3*. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FIORI, J. L. Debate sobre o ponto crítico/consenso de Washington x Apartheid Social. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1994, 71p. (*Séries Estudos em Saúde Coletiva*, n. 90)

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 4ªed. São Paulo: Cortez, 1995.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, Evilásio; BHERING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, v. 22, n. 68, p. 54-82, 2001.

TEXEIRA, F. J. S. O neoliberalismo em debate. IN: TEXEIRA, F. J.S, OLIVEIRA, M. A. de; NETO, J. M.; ALVES, G. *Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1996.