



Núcleo Interdisciplinar de Estudos e
Pesquisas sobre Marx e o Marxismo

Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática

Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 28/11/2011 a 01/12/2011

TÍTULO DO TRABALHO			
O Plano de Contra-Reforma do Estado e as suas Configurações			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
Angélica do Nascimento Martins	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Estudante
COAUTOR 2			
Mariana Brito Horta Nogueira	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Estudante
RESUMO (ATÉ 20 LINHAS)			
<p>Esse texto tem a finalidade de avaliar o contexto de Reforma do Estado na década de 90, caracterizado como período de “Contra-Reforma” para Behring (2003) da implementação do projeto neoliberal no Brasil, onde se configura um novo panorama na Administração do Estado brasileiro, com ênfase principalmente nas privatizações. Com o discurso de que era necessário retirar o país da crise fiscal naquele momento, as políticas públicas se deslocam para o poder do mercado e para a sociedade civil através das reformulações dos programas de Bresser Pereira, que sob alegação do Estado se encontrar “inchado”, transformou as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias. Dessa forma, busca-se apreender qual o papel do Estado na construção da proteção social brasileira e na gestão dessas políticas numa sociedade dividida em classes, onde prevalece a hegemonia neoliberal, reestruturação produtiva e as mudanças na organização do trabalho que refletem diretamente na reconfiguração das políticas sociais que foi acompanhada pelo desprezo da seguridade social, conquistada pela Constituição Federal de 1988.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ TRÊS)			
Estado, Contra- Reforma, Política Social			
ABSTRACT			
<p>This text is intended to evaluate the context of State reform in the 90's, characterized as a period of "Counter-Reformation" to Behring (2003) the implementation of the neoliberal project in Brazil, where he sets up a new situation in the State Administration Brazil, with particular emphasis on privatization. With the speech that was necessary to remove the country's fiscal crisis at that time, public policy move to the power of the market and civil society through the reformulation of programs Bresser Pereira, who claim under the state meet "bloated" transformed social policies in specific actions and compensatory. Thus, we seek to grasp the role of the state in construction of the Brazilian social protection and management of these policies in a society divided into classes, where the prevailing neoliberal hegemony, production restructuring and changes in work organization that directly reflect the reconfiguration of social policies which was accompanied by a disregard of social security, conquered by the Constitution of 1988.</p>			
KEYWORDS			
State, Counter-Reformation, Social Policy			

Apesar dos avanços da política social no que diz respeito à Constituição de 88, pela reforma democrática do Estado brasileiro e pela caracterização desse período que foi por luta e movimentos sociais é necessário discutir a denominada contra-reforma neoliberal do Estado nos anos 90 e seus impactos gerados para a política social.

Nesse contexto, seria necessário reformar o Estado, devido ao período anterior de crise econômica desencadeada a partir de 1970, tendo como causas principais: redução das taxas de

crescimento econômico; aumento do desemprego e da inflação (SIRELLI, 2008), mas foi apontado estrategicamente que o Estado era o grande causador pelos aumentos salariais e gastos sociais.

Reformando-se o Estado, com ênfase nas privatizações e na previdência social, colocando em desprezo as conquistas de 1988 da própria seguridade social se abre um novo caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal orientador dessa projeção foi o PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as reformulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) ¹.

A proposta de um Estado mínimo como condição necessária para reconstrução de um modelo de um Estado garantidor da manutenção e ampliação da propriedade privada; dos contratos internacionais firmados pelo Banco Mundial e FMI; e da garantia da competitividade do país em âmbito internacional.

Em relação ao próprio termo Reforma para autodesignar esse período, vem como estratégia político-ideológica para busca de consensos e legitimidade, como garantia do projeto neoliberal, onde de acordo com o próprio Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, que se resume em uma interação do governo, setor privado e sociedade civil.

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e como instrumento para proteger o patrimônio público [...] é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. (BRESSER PEREIRA apud SIRELLI, 2008:25)

Termo Reforma utilizado com viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, fica mais claro quando se considera o pós-guerra pelo Welfare State, desencadeando em medidas keynesianas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e do atendimento de algumas demandas dos trabalhadores.

Uma social-democracia que renunciou à revolução, como uma trajetória que foi de afastar cada vez mais da luta e da tradição marxista. A reforma democrática brasileira anunciada na Constituição de 1988, como afirma Coutinho (1989 apud Behring, 2011), não houve reformas, mas processos de modernização conservadora ou de revolução passiva. Houve o desmonte (Lesbaupin,

¹ Tratado em Behring (2003) - **Brasil em Contra-Reforma**. Desestruturação do Estado e perda de direitos.

1999 adup Behring, 2011) e a destruição (Tavares, 1999 apud Behring, 2011), uma espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital.

Argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroia aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro, através da inserção na ordem internacional que deixou o país a mercê dos especuladores no mercado financeiro.

Alguns argumentos centrais estiveram presentes como justificativa dos processos de privatização: atrair capitais, reduzir a dívida externa e a interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado, dando ênfase aos mercados financeiros, onde possui uma ampliação de empresas transnacionais no país.

Essa potencialidade da hegemonia neoliberal no Brasil potencializará novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social. Abre-se uma hegemonia burguesa intensa de pensamentos privatistas e “criação” do cidadão consumidor, como Behring (2002) situa muito bem que essa nova ordem todos devem se integrar, e que é inevitável a ela se adaptar, construindo um quadro de Contra Reforma do Estado, nos anos de neoliberalismo tardio no Brasil. Contra Reforma esta que neste período de consolidação do neoliberalismo significou uma reação conservadora de natureza social-democrata, que a idéia de reformismo acabou por solapar as possibilidades ainda que limitadas, da plena aplicação dos direitos sociais. Até porque com as medidas reformistas sugeridas pelo governo e consolidada através do Plano Diretor da Reforma do Estado que apoiava a flexibilização das relações de trabalho, as privatizações e a relação com o capital estrangeiro, as condições da seguridade social, particularmente as perdas e as restrições dos direitos sociais, que sob alegação da crise fiscal do Estado, transformou as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias dos efeitos mais perversos da crise.

O Plano Diretor contempla três aspectos da reforma: ajuste fiscal que devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas; programa de privatização que transfere para o setor privada as atividades que podem ser controlados pelo mercado. Outro grande aspecto da “reforma” do Estado foi o Programa de Publicização que se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como a regulamentação do terceiro setor para a execução das políticas públicas. Criando uma nova arquitetura institucional que combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-a ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através do trabalho voluntário.

O Estado transfere para a sociedade as responsabilidades que são suas, mas sua presença é significativa quando estão em jogo os interesses do capital. Através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se define com clareza os setores em que o Estado assume operar, dividindo-se em áreas de atuação como demonstrado no quadro abaixo:

		Forma de propriedade			Forma de Administração		Instituições
		Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	Núcleo estratégico Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios.	○				○	Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas
	Atividades exclusivas Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Subsídios, Seguridade Social Básica.	○				○	Agências Executivas
	Serviços não-Exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.	Publicização → ○	○			○	Organizações Sociais
	Produção para o Mercado Empresas Estatais.	Privatização →		○		○	Empresa Privada

FONTE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado, 1995

O quadro expressa de forma clara que os programas de privatização e publicização se deslocam para a sociedade civil e para as instituições privadas, substituindo o modelo de administração burocrática pela administração gerencial na busca de obtenção de resultados na esfera privada com poucos investimentos e redução de custos, enfatiza a produtividade do serviço público, defendendo a flexibilização, o funcionalismo e a desregulamentação. Nessa direção Bresser Pereira afirma:

A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário-torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL/MARE, 1995 apud BARRETO, 2011:11)

Essa tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos sob o argumento de crise fiscal do Estado. Sendo assim, as políticas sociais são direcionadas a ações compensatórias, dependendo da correlação de forças entre as classes sociais, o que torna essas possibilidades preventivas e redistributivas limitadas, prevalecendo o trinômio do ideário neoliberal para as

políticas sociais: de privatização, focalização, e descentralização. Este último relacionado à mera transferência de responsabilidades antes estatais para as instituições privadas.

Como situado por Behring e Boschetti (2008) a configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social foi fortemente tencionada: pelas estratégias de extração de superlucros, em que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde, educação e previdência; e pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo.

As reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores na década de 1980, em período de redemocratização no país, provocaram a incorporação, pela Constituição Federal, de muitas demandas sociais de expansão de direitos sociais e políticos. Um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social. (SALVADOR, 2010: 159)

Mas com esse Plano de Reforma do Estado um elemento importante de repercussão nas políticas sociais foi a separação entre formulação e execução das políticas, de modo que o núcleo duro do Estado as formularia, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas as implementariam. E essa política macroeconômica ocasionou uma forte tendência a desresponsabilização da política social, acompanhada pelo desprezo do padrão constitucional de seguridade social.

As políticas de saúde, previdência e assistência social – englobadas no conceito de seguridade social da Constituição brasileira de 1988- passam a ser regidas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, gratuidade e contributividade. A saúde orienta-se por princípios como universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização, deslocando parte dos seus serviços para o setor privado. A política de assistência social rege-se pelos preceitos da seletividade, gratuidade, redistributividade, centralização na gestão de certos benefícios, mas desloca as responsabilidades para os organismos do Terceiro Setor, gerando uma lógica de solidariedade, caridade e comunidade solidária, voltando a ter o caráter assistencialista da LBA (Legião Brasileira da Assistência) do Governo Vargas da década de 40. A previdência, por sua vez, continua a ser assegurada mediante contribuição direta de trabalhadores e empregadores.

Os princípios promulgados no artigo 194 do Capítulo II (da Seguridade Social do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição que deveriam orientar a operacionalização da Seguridade Social no Brasil, que foi regulamentada pelas Leis da Seguridade Social (1991), Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e Lei Orgânica da Saúde (1990). O progresso de regulamentação não garantiu a materialização de todos os princípios previstos na Carta Magna de 88. Portanto, esses princípios constitucionais norteadores da estrutura da seguridade social, devem provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente.

O princípio da universalidade da cobertura proposto não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura a política de saúde como direito universal, estabelecendo a assistência como direito a quem dela necessitar e mantém a previdência submetida a lógica do seguro. A seletividade e a distributividade permite tornar seletivos os benefícios dos direitos assistenciais e da saúde numa clara tensão com o princípio da universalidade.

A seguridade social brasileira, apesar dos princípios constitucionais apontados anteriormente, tem caráter regressivo, quando se observa as fontes de financiamento, quando se identifica quem paga. Esses recursos da seguridade social são provenientes de três fontes: O orçamento da união, Estados e DF; das contribuições sociais sendo que se dividem em duas: a do empregador sobre a folha do salário, e a do próprio trabalhador e demais segurados e por último a receita de recursos de concursos de prognósticos. Como Behring e Boschetti (2011) observam a sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será alcançada com ajustes fiscais que expropriam recursos das políticas sociais, mas que não podem ser compreendido sem referência a estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica do governo FHC e mantida pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva que vem sendo orientada pelas recomendações estabelecidas nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o FMI.

No governo Lula não foi diferente, apesar dos avanços de programas governamentais como Bolsa Família criado para combater a miséria e exclusão social, onde a política da transferência de renda ganha notabilidade por retirar milhares de pessoas da miséria, não se constitui como direito, sendo um benefício de acesso mínimo com fortes critérios de seleção que sua continuidade dependerá dos planos de governo posteriores, e por último é que o Bolsa Família reside no fato de o governo Lula não ter alterado os determinantes da pobreza estrutural brasileira. De acordo com Marques e Mendes (2007) outra característica do governo Lula foi o esforço em realizar um superávit primário superior ao acertado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que implicou

em constantes tentativas (vitoriosas ou não) de reduzir a disponibilidade de recursos para o orçamento da saúde pública (SUS).

O que se visualiza desde o início do projeto neoliberal é como Bresser Pereira situa: o Estado como elefante pesado e balofo fortalecido pela mídia e aceito pela sociedade, como imagem de “satanização” do Estado, mostrado por Montañó (1999 apud Sirelli, 2008), não objetivando fortalecê-lo. A reforma administrativa no Brasil foi uma reforma de natureza técnica com a dimensão política ausente. O Estado existe referenciado na sociedade, que é composta por cidadãos, sujeitos sociais portadores de direitos. E essa reforma do Estado, mas na verdade de Contra Reforma como situa a Behring (2003) repercute diretamente na garantia destes direitos aos cidadãos firmados pela Constituição de 88, materializado pelas políticas sociais, transferindo para a sociedade civil e o mercado a responsabilidade de implantação dessas políticas sociais e no governo Lula só foi reafirmado à reforma gerencial de 1994. Como afirma Peronni (2003) *o Estado continua extremamente presente, e mais, como Estado máximo para o capital*, cada vez mais, descentralizando as políticas sociais, com grande focalização e desmonte. Pois a política econômica de um país repercute diretamente nas políticas sociais.

O posicionamento contrário às reformas neoliberais regressivas são desafios permanentes e condições para consolidação da seguridade social pública e universal. A trajetória para concretização da universalidade tanto pregado na Constituição de 88 vai além da mera formalidade, precisam ser discutidas as determinações que são postas na sociedade capitalista e classista.

Dessa forma, a ortodoxia do Estado neoliberal e a mundialização do capital, vale dizer que foi o trabalhador quem mais sofreu os reflexos dessa reestruturação, com a desregulamentação e a flexibilização do sistema social que se configuraram a partir do mundo do trabalho, ficando este cada vez mais, desprotegido, tendo os seus direitos cada vez mais reduzidos e por muitas vezes o perdendo por essa lógica nociva do capital. Sendo assim acirra ainda mais as problemáticas da “questão social”, levando a criminalização da pobreza e o caráter repressivo do Estado. Enquanto o Estado, não se responsabilizar pelos problemas sociais e fortalecer a garantia de direitos à classe trabalhadora, cada vez mais a sociedade caminha para a barbárie.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rosseti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história- 8 ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

BARRETO, Sonia Silva, Publicado no V ENCONTRO BRASILEIRO MARXISMO, EDUCAÇÃO E EMANCIPAÇÃO HUMANA- UFSC, Florianópolis, SC - Brasil

Estado, Políticas públicas e educação: as políticas de regulação na contramão da emancipação humana, 2011.

SIRELLE, Paula Martins. Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im) posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008

PERONI, VERA. Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990. São Paulo, Xamã, 2003.

SALVADOR, EVILASIO. Fundo Público e Seguridade Social no Brasi. São Paulo: Cortez, 2010

MARQUES, R. M.; Mendes, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. Katál.* Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan/jun. 2007.