



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			
Seguridade Social no Brasil: uma (des)construção inacabada			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
Rivânia Lúcia Moura de Assis	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Doutoranda
RESUMO (ATÉ 20 LINHAS)			
<p>Situar a seguridade social brasileira no contexto da crise do capital, instaurada após a década de 1970 requer, imprescindivelmente, compreender o redirecionamento do capital e do Estado a partir desse período. Nesse sentido o presente artigo objetiva elucidar as tendências atuais da seguridade social no Brasil, apontando um quadro de limitações e contradições presentes em seu desenvolvimento. O projeto orientador da contrarreforma do Estado, pautado no neoliberalismo e ancorado nas reformulações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, será determinante para a configuração das políticas de saúde, assistência social e previdência social no Brasil. Essas políticas sociais, que foram erigidas sob a perspectiva da conquista de direitos dos trabalhadores, sofrem um processo de desmonte e de redirecionamento para atender as expectativas de superacumulação do grande capital. Com base nesse arcabouço é possível, portanto, identificar os traços gerais da seguridade social no cenário contemporâneo, que se expressam: na privatização dos serviços, em especial saúde e previdência social; na focalização em ações e programas de combate a pobreza, com forte peso nas estratégias de transferência de renda; na descentralização como princípio de desconcentração de poder que de fato recoloca a responsabilidade individual como determinante. Nesse cenário, a seguridade social se apresenta para o Estado, representante do capital, por um lado como campo estratégico de recursos a serem mobilizados em favor do crescimento econômico e, por outro lado, como ferramenta necessária para a formação de consensos entre as classes.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ TRÊS)			
Estado; neoliberalismo; seguridade social.			
ABSTRACT			
<p>In order to understand the Brazilian social security system in the context of the crisis of capital established after the 1970s it is necessary to apprehend the redirection of capital and the state from then on. In this sense, the present article aims to clarify the current trends of social security in Brazil, establishing a general framework of limitations and contradictions in their development. The counter-reformation of the state, based on neoliberalism and anchored in the reorientation of the World Bank and the International Monetary Fund, have determined the configuration of health policies, social assistance and social security in Brazil. These social policies, which were erected from the perspective of the conquest of workers' rights, undergo a process of dismantling and redirecting to meet the expectations of capital overaccumulation. Based on this framework is therefore possible to identify the general features of social security in the contemporary scene, which are expressed by: privatization of services, especially health and welfare; focalization on the actions and programs to combat poverty, with heavy weight strategies to transfer income; decentralization as a means of replacing individual liability as determinant. In this scenario, social security is presented by the state, representing the capital, on the one hand as a strategic field of resources to be mobilized in favor of economic growth and, on the other hand, as a necessary tool for building consensus between classes.</p>			
KEYWORDS			
State; neoliberalism; social security.			

1 INTRODUÇÃO

Seguridade Social no Brasil: uma (des)construção inacabada. Com esse título objetivamos situar as políticas de seguridade social, construídas a partir da Constituição Federal de 1988, e que em seguida sofrem um processo de desmonte. Por isso afirmamos que tanto a sua construção como

a desconstrução são processos inacabados, no sentido de que não foram implementados na íntegra. A formulação das políticas de saúde, assistência e previdência social esteve pautada nos princípios de universalidade da cobertura e do atendimento, integralidade e descentralização. No entanto, a consolidação desses princípios orientadores da seguridade social não se efetiva concretamente no Brasil. Por isso chamamos de inacabada a construção que distancia a legislação da realidade concreta.

A fragilidade na concretização da seguridade social no Brasil se aguça pelo contexto mundial, no qual o neoliberalismo passa a comandar o direcionamento do Estado e, conseqüentemente, das políticas sociais. Nesse sentido os princípios orientadores passam a ser: a mínima atuação do Estado, a responsabilização dos indivíduos, a seletividade, a privatização e a descentralização. Por isso afirmamos, também, que a desconstrução dessas políticas ainda é um projeto em curso e que vem paulatinamente encontrando novas formas de esfacelamento e desmonte do caráter público e universal da seguridade social.

Nesse sentido, o presente artigo intenciona discutir o papel que o Estado exerce numa sociedade de classes, sua atuação em momentos de crise, bem como a atual configuração deste mediante os pressupostos neoliberais. Em seguida abordaremos os rebatimentos desse contexto para as políticas sociais, procurando identificar as orientações e os modelos atuais de tais políticas. Por fim problematizaremos a seguridade social no Brasil, apontando as principais medidas adotadas pelas políticas de previdência, saúde e assistência social.

2 O ESTADO NO CAPITALISMO: consolidação da dominação de classe

Começamos afirmando a posição assumida ao longo do trabalho de que o Estado numa sociedade de classes¹ é por essência um Estado de classe. Nesse sentido, o Estado tem como função precípua garantir os negócios privados da burguesia: assegurar a propriedade privada dos meios de produção; permitir a exploração da força de trabalho e garantir a apropriação privada dos frutos do trabalho. Ao explicitar essas características como fundamento do Estado, Marx se contrapõe a idéia do Estado como um órgão neutro sobreposto a condição das classes e que, portanto, representaria o interesse comum ou interesse universal. O Estado não surge espontaneamente e nem se autonomiza do reino das relações sociais e de produção, ao contrário é gerado e construído no próprio seio das

¹ As classes, assim, são entendidas como um componente estrutural da sociedade capitalista e, ao mesmo tempo, como sujeitos coletivos que têm suas formas de consciência e de atuação determinadas pela dinâmica da sociedade. (Frederico, 2009. P. 256)

contradições de classe se configurando, portanto, como legitimação do poder dominante da classe burguesa.

Essa concepção de Estado não elimina a possibilidade de disputa política entre as classes pela sua direção, não encerra a potencialidade que tem a classe trabalhadora de impor alguns ganhos na órbita dos direitos² e nem tipifica uma situação de conciliação de interesses divergentes. Significa, pois, a compreensão de que o Estado se torna a expressão máxima de legitimidade da situação de classe dominante da burguesia.

Em 1848 ao escrever O Manifesto do Partido Comunista, Marx afirma, que, “um governo moderno é tão somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (2010, p. 27). Nesse momento Marx está olhando o Estado com base nas experiências alicerçadas no modelo de capitalismo concorrencial que impunha a máquina estatal o papel restrito de garantidor da livre concorrência e da propriedade privada. Embora sob esse prisma analítico, Marx não exclui desse Estado a permeabilidade da luta de classes. Essa idéia fica clara em outra afirmação do próprio Marx no texto Crítica ao Programa de Gotha: entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista, há o período de transição política em que o Estado não poderá ser senão a ditadura revolucionária do proletariado (2010, p. 5).

A afirmação acima expressa, no pensamento de Marx e Engels, a necessidade de apropriação do aparelho do Estado pelo proletariado para colocá-lo a serviço de seus interesses. Portanto, o Estado assumiria um papel fundamental na condução do processo de transformação revolucionária. Os autores reconhecem, nesse sentido, a centralidade e importância do Estado, bem como a sua direção a serviço de uma classe. Com isso é possível afirmar que em uma sociedade de classe o Estado sempre será um Estado de classe.

Entender o Estado como comitê executivo significa pensar que as suas ações/funções são “ditadas” pela classe dominante, ou estão a serviço dessa classe. Por mais que o Estado seja tensionado pelo conflito de classe, o qual é capaz de operar ganhos efetivos para o trabalho, o limite das suas ações ou concessões esbarra nas determinações postas pela classe dominante.

Como afirma Marx e Engels no Manifesto Comunista ao tratar as idéias dominantes transformadas em universais:

² A existência e configuração do direito, que tem como solo a desigualdade social, aparece, na sociedade capitalista, como algo capaz de proporcionar a igualdade entre todos os indivíduos. Porém, o direito numa sociedade de classe é, também, um direito de classe, que não tem o poder de dissolução da desigualdade, mas, ao contrário, tem o poder de ocultá-la.

Vossas idéias são o produto de relações burguesas de produção e de propriedade, da mesma forma que vosso direito é apenas a vontade da vossa classe erigida em lei, vontade cujo conteúdo é determinado pelas condições de vida material de vossa classe (2010, p. 53).

Dessa forma podemos inferir que o direito na sociedade burguesa é a vontade da burguesia erigida em lei, legitimada. Ou seja, o Estado legaliza e difunde como vontade geral os interesses da burguesia. O direito aparece como possibilidade de igualdade, sendo que esta precisa ser reconhecida pelo Estado, legalizada. Disso decorre, também, a idéia do Estado como entidade neutra capaz de reconhecer direitos indistintamente e de efetivar assim a igualdade.

Pensar o Estado sob essa ótica remete a diversas interpretações equivocadas que trazem como fundamento a separação estrutural entre as esferas econômicas e políticas. Essa separação opera como um importante mecanismo de fragmentação não somente teórica, mas principalmente prática no sentido da militância e das lutas empreendidas no interior do sistema capitalista. Ou seja, separar as esferas política e econômica incide diretamente no processo de organização e luta do movimento operário. Como afirma Ellen Wood: “essa separação “estrutural” talvez seja o mecanismo mais eficiente de defesa do capital” (2010, p. 28).

Despolitizar a economia e deseconomizar a política implica em naturalizar as relações sociais de produção e, portanto, colocá-las num patamar de fenômeno regido por leis naturais. Ao ser assim edificada, a sociedade regida pelo capital se traveste de imutável, pois retira dos próprios sujeitos históricos a possibilidade de sua transformação. Os reflexos desse mecanismo vão estar presentes na própria estrutura e organização do movimento operário e suas perspectivas de luta. Faz-se necessário, portanto, compreender que as dimensões políticas e econômicas são partes de um todo estruturado organicamente que permite a sustentabilidade do sistema do capital. Por isso, política e economia não podem ser analisadas, compreendidas e enfrentadas separadamente, pois fazem parte da totalidade da produção e reprodução da vida social. De acordo com Ellen Wood:

Para Marx, o segredo último da produção capitalista é político. O que radicalmente distingue sua análise da economia política clássica é que ela não cria descontinuidades nítidas entre as esferas econômica e política; e ele é capaz de identificar as continuidades porque trata a própria economia não como uma rede de forças incorpóreas, mas, assim como a esfera política, como um conjunto de relações sociais (2010, p.28).

Dessa forma, o Estado não pode ser autonomizado do conjunto das relações econômicas e nem posto como secundário ou como mero reflexo da estrutura produtiva. Significa perceber,

portanto, que um modo particular de produção exige, conseqüentemente, um modo particular de Estado. “Historicamente, o Estado tem sido essencial para o processo de expropriação que está na base do capitalismo” (WOOD, 2010, p. 35), seja por meio do aparato legal ou pela coerção, o Estado age sempre no sentido de garantir a manutenção do sistema produtivo.

Uma análise precisa sobre essa idéia de Estado pode ser vista na elaboração de Mandel (1982) em sua obra *O Capitalismo Tardio*. O autor apresenta o Estado como indispensável ao modo de produção capitalista, elucidando que o mesmo assume uma diversidade de funções econômicas e políticas. Ao distinguir entre as funções assumidas pelo Estado, Mandel também, se contrapõe a separação das esferas política e econômica, ou das esferas pública e privada apontando esse mecanismo como próprio da sociedade de classe.

O capitalismo tardio caracteriza-se pela combinação simultânea da função diretamente econômica do Estado burguês, do esforço para despolitizar a classe operária e do mito de uma economia onipotente, tecnologicamente determinada, que pode supostamente superar os antagonismos de classe, assegurar um crescimento ininterrupto, um aumento constante do consumo e, assim, produzir uma sociedade “pluralista”. A função objetiva da ideologia economicista é, sem dúvida, tentar dismantelar a luta da classe operária (MANDEL, 1982, p. 341).

De acordo com essa informação podemos perceber que a visão da economia autodeterminável e do Estado autônomo também se configura como um mecanismo de controle e despolitização da luta de classes. Como combate a essa fragmentação, é preciso situar o Estado na totalidade da produção e reprodução do capital e não apenas como órgão que lhe confere legitimidade política. Segundo Mandel (1982) o Estado cria as condições para a produção capitalista. Nesse sentido é possível pensar que o Estado tem papel central na economia, na política e na propagação ideológica da dominação burguesa e, também, que a esfera econômica se apóia firmemente numa dimensão política e jurídica.

O aparato estatal se encarrega de manter a reprodução do sistema capitalista seja pela formação do consenso ou pelo uso da força. Importa perceber que o enfrentamento feito pelo Estado à luta de classe, vem historicamente se dando no sentido de legitimar a burguesia e a manutenção da acumulação de capital. Nessa análise Marx evidencia que o Estado de classe, para garantir legitimidade, necessita usar não somente a força, mas principalmente, o consenso adquirido por meio de algumas concessões aos trabalhadores.

As conquistas dos trabalhadores por direitos e melhores condições de trabalho, também impõem limites ao próprio capital. Ao analisar a luta secular do operariado pela redução da jornada de trabalho Marx evidencia a importância desse movimento que tenciona a estabilidade do capital,

se põe em evidência o sistema de exploração a que os trabalhadores ficam submetidos. “A instituição de uma jornada de trabalho é, por isso, o resultado de uma guerra civil de longa duração, mais ou menos oculta, entre a classe capitalista e a classe trabalhadora (MARX, 2008, p. 343).

Mesmo o Estado mantendo o seu direcionamento a serviço da classe dominante, ele também é permeável a demandas dos trabalhadores. Porém, esse movimento de responder a necessidades postas pelo capital e pelo trabalho, não altera ou dilui o caráter de classe do Estado capitalista. Significa, portanto, perceber que a organização e luta dos trabalhadores se faz importante no sentido de pressionar o Estado no atendimento de suas necessidades, sem perder de foco que essa é uma luta dentro da ordem burguesa, mas imprescindível para impor limites ao processo de superacumulação do capital. Como afirma o próprio Marx (2008), ao tratar da luta pela jornada de trabalho, que as legislações sociais³, ao impor limites ao capital, representam uma vitória da economia política do trabalho.

O Estado, ao atender demandas postas pelos trabalhadores, não altera a sua essência e funcionalidade de agente indispensável ao desenvolvimento do sistema do capital. Implica, no entanto, reconhecer que o Estado precisa legitimar-se politicamente perante as classes e, que, para tanto, necessita apresentar-se como representante de interesses universais. Como elucida José Paulo Netto em sua análise sobre o Estado na era dos monopólios: “para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista, ele (*o Estado*) deve legitimar-se *politicamente* incorporando outros protagonistas sócio-políticos” (1996, p. 23).

O Estado tem, portanto, importante função de condução dos rumos econômicos embora, aparentemente, sua função principal seja no âmbito político. Com isso podemos inferir que os reordenamentos na órbita do Estado, que alteram suas funções e que estabelecem prioridades de ação expressam determinações necessárias ao reordenamento da economia.

Nesse sentido, o Estado assume ao longo do desenvolvimento capitalista diversas formas que atendem de modo mais ampliado ou restrito as demandas postas pela luta de classes. Dito de maneira diferente, o Estado se redimensiona a cada novo ciclo do capital e responde, por um lado, as necessidades de retomada do crescimento e, por outro lado, as pressões feitas pelos trabalhadores.

³ Essas disposições minuciosas que fixam o período, os limites, os intervalos do trabalho de maneira tão militarmente uniforme, de acordo com o relógio oficial, não resultaram de uma criação cerebrina do Parlamento. Desenvolveram-se progressivamente, de conformidade com as condições do modo de produção, como suas leis naturais. Sua elaboração, reconhecimento oficial e proclamação pelo Estado foram consequência de uma longa luta de classes (MARX, 2008, p. 325).

2.1 O Estado em sua face neoliberal: fundamentos gerais

O final da década de 1970 inaugura uma nova fase do capitalismo mundial. O contexto, caracterizado como mais uma crise do sistema capitalista, será marcado pelas críticas ao Estado de Bem Estar Social como o principal fator de desencadeamento no processo de decréscimo da acumulação de capital.

As idéias neoliberais, formuladas por Hayek ainda em 1943, período de ascensão do Estado de Bem Estar Social, tinham como propósito uma retomada dos preceitos liberais de desresponsabilização do Estado com as refrações da questão social. Nesse sentido, o receituário neoliberal será sistematizado em contraposição a ampliação do papel social do Estado, tendo em vista que esta representava uma ameaça ao sistema capitalista, pois ampliava o poder de organização, mobilização e articulação política da classe trabalhadora em busca da satisfação de suas necessidades.

Vale ressaltar que o modelo de Estado, implementado a partir de 1945, esteve associado a reorganização do sistema produtivo fordista que visava uma ampliação acelerada da produção⁴. Dito isto podemos afirmar que, longe de representar um passo para superação do capitalismo, o Estado de Bem Estar Social significou um passo importante para o crescimento e acumulação do capital. A idéia de aliar o desenvolvimento econômico com o social vem sendo desde essa época defendida pelos socialdemocratas como o modelo ideal de capitalismo.

Assim é possível perceber que a expansão das políticas sociais, principalmente nos países centro do capitalismo, nessa época, só foi possível porque esteve aliada as políticas de pleno emprego e de aceleração da produção. Esse fato reafirma nossas argumentações anteriores de que o Estado e as funções por este assumidas são postas pela dinâmica do capital e, em última instância, determinadas pelos interesses da classe dominante.

A necessidade de “reforma” do Estado, apresentada pelo neoliberalismo, está alicerçada na idéia de que as raízes da crise que se instaura, a partir de 1973, localizavam-se, principalmente, nos gastos excessivos do Estado para atender as reivindicações dos sindicatos e dos movimentos sociais. Portanto, a estratégia principal estava em

⁴ O Fordismo se aliou firmemente ao Keynesianismo, e o capitalismo se dedicou a um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial que atraiu para sua rede inúmeras nações descolonizadas. [...] o Estado teve de assumir novos (Keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. (HARVEY, 2003, p. 125).

[...] manter um Estado forte na sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos do bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército industrial de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (ANDERSON, 1995, p. 11)

A partir dessa deflagração da alternativa neoliberal como a saída viável para o mundo capitalista, várias medidas de ajustes estruturais foram impostas aos países centrais e periféricos. Com esse intuito Milton Friedman sistematiza, em sua obra capitalismo e liberdade, o receituário neoliberal que passa a orientar o papel do Estado e das políticas sociais. Para esse autor, a premissa fundamental é a de que o Estado deve agir como árbitro no sentido de garantir e proteger as liberdades individuais, pois toda forma de intervenção do Estado limita a liberdade dos indivíduos nas suas escolhas e autonomia.

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. O liberal consistente não é um anarquista (FRIEDMAN, 1985, p.39)

Segundo esses reordenamentos neoliberais o Estado deve restringir sua atuação, em especial, nas funções extra-econômicas. O leque de atribuições que o Estado passa a assumir na era dos monopólios e, mais precisamente, a partir de 1945 são agora refutadas e transferidas para os indivíduos e para o mercado. No geral podemos apontar algumas conseqüências desse processo para os trabalhadores como: desregulamentação de direitos anteriormente conquistados; dilaceramento das suas bases de organização política; apologia ao capitalismo como a única forma de sociedade; e a privatização dos serviços e empresas públicas que, tem sido um aporte extremamente importante para avolumar o mercado financeiro.

As políticas sociais, que fazem parte das funções extra-econômicas assumidas pelo Estado, também serão redimensionadas a partir das orientações neoliberais. O Estado então se torna mínimo para as demandas do trabalho, mas continua máximo para o capital. Segundo Hayek (1977) o Estado só deve agir nas áreas em que o lucro não compense os gastos das empresas privadas e deve, principalmente, criar um sistema legal para o funcionamento adequado da concorrência.

Essa idéia fundante do Estado neoliberal como árbitro que não pode interferir na liberdade dos indivíduos irá fortalecer a noção de política social como apêndice da ação estatal e não como uma função precípua.

2.2 O lugar da política social nesse contexto

As políticas sociais são estratégias dentro da ordem do capital, que intervêm nas expressões da questão social, sendo, portanto, incapazes de eliminar as desigualdades postas pelo capitalismo, embora signifiquem, dentro do movimento contraditório que as determinam, uma conquista legítima para a classe trabalhadora.

Nesse sentido, as políticas sociais são respostas fragmentadas às seqüelas da questão social, pois esta passa a ser recortada em problemáticas particulares como o desemprego, a fome, o trabalho infantil, a falta de escolas, dentre outras (NETTO, 1996). Assim, as políticas sociais atingem, apenas e limitadamente, os efeitos e não a raiz do problema, ou melhor, não repercutem no cerne da questão social, mas em suas múltiplas refrações e, dessa forma, jamais eliminariam a reprodução capitalista das desigualdades sociais.

As políticas sociais estão no âmbito das funções extra-econômicas assumidas pelo Estado e que se modificam ou se reestruturam a medida que o Estado sofre alterações. Portanto, no momento neoliberal, as políticas sociais passam a se orientar pelos preceitos da mínima intervenção estatal, da mercantilização dos serviços e da responsabilização individual dos sujeitos e famílias. Com essa base as políticas sociais tornam-se cada vez mais seletivas e minimalistas, atendendo apenas a pequenas frações da população.

Para o formulador da teoria neoliberal, Hayek (1977), as políticas sociais passam a ser formatadas para uma mínima atuação do Estado. O princípio norteador passa a ser a responsabilidade individual, cabendo ao Estado apenas uma atuação mais emergencial. Portanto, as políticas sociais orientam-se por: ações pontuais em momentos de catástrofes naturais; ações mínimas de roupas e alimentos suficientes para conservar a saúde e a capacidade de trabalho e, a organização de seguros sociais para casos de doenças e acidentes de trabalho.

Essas regulações gerais vão orientar os modelos de políticas sociais, dismantelandos os antigos sistemas de seguridade social e de direitos conquistados pelos trabalhadores. O princípio da liberdade passa a se sobrepôr sobre os demais, inclusive sobre a democracia e a igualdade. A liberdade propalada será orientada como incentivo individual ao crescimento. Assim, é a liberdade

econômica que determina a condição de ser livre sendo, portanto, instrumento para a liberdade política.

Esse princípio norteador se confronta com a intervenção do Estado. Esta intervenção será, portanto, identificada como negativa para o crescimento individual. Sob a égide do neoliberalismo o Estado deve ter uma atuação mínima no que diz respeito às funções extra-econômicas, alterando suas formas de implementação. Ou seja, as políticas sociais sofreram um processo de redefinição em seus fundamentos e em sua execução na qual a responsabilidade dos sujeitos é posta como preponderante.

Para Milton Friedman (1985) o Estado somente deve prestar algum tipo de assistência aos indivíduos considerados inválidos, ou seja, indivíduos que não podem ser responsabilizados pelos seus atos. Nas palavras do autor “o paternalismo é inevitável para aqueles que definimos como irresponsáveis” (p.38). Assim, toda outra forma de intervenção estatal que atinge pessoas que podem ser responsabilizadas pelos seus atos fere o princípio da liberdade individual.

Por isso, as políticas sociais devem se orientar por ações residuais, emergenciais e por transferências de recursos do fundo público para os indivíduos. Com essa formatação a oferta dos serviços, que antes fazia parte da responsabilidade do estado via políticas sociais, passa a ser comandada pelo mercado. Assim, a transferência de renda vem sendo um aporte imprescindível para estimular a compra desses serviços.

Analisando as medidas de bem-estar, Friedman (1985) reforça essa importância da transferência de dinheiro para as famílias a fim de que estas possam ter a liberdade de escolher como gastar esses recursos para satisfazer suas necessidades. Ao tratar sobre o programa de habitação o autor afirma: “Com certeza as famílias beneficiadas prefeririam receber determinada soma em dinheiro vivo, e não em forma de casa. As pessoas envolvidas poderiam gastar o dinheiro em habitação, se assim desejassem” (FRIEDMAN, 1985, p. 162).

Porém, cabe ressaltar que essa transferência de recursos do fundo público não significa uma distribuição de renda no sentido de equalizar as desigualdades sociais onerando o capital e garantindo o atendimento das necessidades dos trabalhadores. Significa, sobretudo, a transferência de responsabilidades do Estado para os indivíduos e o incentivo a movimentação mercadológica do que antes estava assentado no campo dos direitos sociais.

Pautada nessa idéia de liberdade individual as políticas sociais se orientarão pelo tripé: privatização, seletividade/focalização e descentralização. A privatização, no âmbito das políticas sociais, ocorre no seu sentido não clássico. Ou seja, esse tipo de privatização pode ser identificado

como a transferência do fundo público para a prestação de serviços no âmbito privado seja ele do setor empresarial lucrativo ou do setor filantrópico.

A seletividade/focalização destina a prioridade das políticas sociais para as situações de extrema pobreza. Nesse sentido, os programas geridos e mantidos pelo Estado são, em sua grande maioria, direcionados para a população de baixa renda que não possuem o poder de compra dos serviços no âmbito do mercado. Por esse motivo, as ações estatais ficam cada vez mais precarizadas, com pouca qualidade, poucos recursos e destinadas a seletividade da pobreza.

A descentralização vem, no reordenamento neoliberal, sendo identificada como distribuição do poder. A idéia que passa a ser difundida é a da participação, da solidariedade e da formulação das políticas mais direcionadas à realidade local. Esse modelo de descentralização tem como base a democracia norte americana que pauta-se no associativismo, na criação de organizações que possam ser geridas pela própria sociedade. Não significa, portanto, uma forma de combate ao poder centralizado do capital, mas ao contrário, significa uma imputação da responsabilidade dos indivíduos em criar estratégias que atendam as suas necessidades. Sob o discurso da descentralização expande-se a criação de organizações não governamentais, organizações sociais, cooperativas, associações, fundações, etc que, aparentemente, teriam a finalidade de prestar serviços com maior eficiência do que o Estado.

3 A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL SOB A ÉGIDE DO NEOLIBERALISMO

A seguridade social no Brasil, que foi edificada na Constituição Federal de 1988, vem sendo constantemente orientada pelos princípios acima expostos. Importa, portanto, perceber como a privatização, seletividade/focalização e descentralização permeiam as políticas de saúde, assistência e previdência social passando a direcioná-las.

Os princípios fundadores da seguridade social no Brasil, constitucionalmente legalizados se expressam na: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios para a população urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos serviços e benefícios; irredutibilidade no valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade na base de financiamento e, caráter democrático e descentralizado da administração;

No entanto, o processo de consolidação da seguridade social sofrerá um forte impacto das formulações neoliberais que passam a direcionar o capitalismo mundial a partir da crise instaurada em meados da década de 1970 e que incidirá sob a não efetivação desses princípios. Nesse contexto,

os princípios constitucionais da seguridade social brasileira passam a ser um contra-senso das orientações postas pelos organismos financeiros internacionais. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial lançaram o receituário neoliberal a ser seguido pelos países capitalista e, nesse sentido, o Brasil, a partir de 1990, busca adequar suas políticas sociais para atender as exigências mundiais.

No Plano Diretor da Reforma do Estado, formulado por Bresser Pereira e aprovado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, define que “o Estado deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (1995, p. 12). Seguindo nessa lógica argumentativa o Plano Diretor estabelece que:

- No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferência de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas que limitam a capacidade de alocação de recursos no mercado.
- Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.
- A descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”. (1995, p. 12 e 13)

Dessa forma podemos perceber que os fundamentos neoliberais presentes na formulação de Hayek e Friedman se apresentam claramente na proposta de reforma do Estado brasileiro. A privatização, a descentralização, a liberdade de mercado irão orientar a atuação do Estado e incidir sobre a configuração que passa a assumir as políticas sociais.

Nesse sentido podemos afirmar que o tripé neoliberal acima mencionado age de forma articulada e incide sobre as políticas de seguridade social. Veremos, pois, como a previdência social, a saúde e a assistência social passam a se configurar a partir desse contexto. Importa, aqui, perceber o desmonte estrutural, ou seja, a desconstrução inacabada da seguridade social que vem sendo operada nos últimos governos.

✓ Previdência Social

No âmbito da previdência social será notório o processo de seletividade e privatização. Apontamos a seletividade no que diz respeito ao desmonte da previdência pública que esfacela os

direitos já conquistados e dessa forma ficam cada vez mais destinadas para trabalhadores com baixo potencial de contribuição. Articulada a esse processo, ganha força a lógica privatista da previdência pela expansão do sistema complementar mediante as contrarreformas⁵ operadas em 1998 e 2003 que desestruturaram os direitos dos trabalhadores do sistema privado e público, respectivamente.

Segundo Salvador “a partir da reforma de 1998 pautada por corte de direitos e limitações no acesso aos benefícios, a ampliação da Previdência Social indicada na constituição de 1988 sofreu um revés” (2005, p.12). Esse retrocesso vai se expressar nas “reformas” feitas pelos governos FHC e Lula que se utilizam de um discurso pautado nos seguintes argumentos: déficit da previdência, desequilíbrio entre ativos e inativos e o crescimento da população idosa para justificar a inevitabilidade das duas últimas “reformas” da previdência. Esses argumentos, embora possam ser contestados com dados atuais, convenceram a população da inevitabilidade destas “reformas”. Como afirma Mota:

O prognóstico da inviabilidade financeira e da impossibilidade de manutenção da Previdência Social, nomeada jornalisticamente⁶ de “crise da Previdência Social” foi utilizado como principal argumento mobilizador da adesão dos trabalhadores às reformas da Previdência Social no Brasil (2007, p. 146).

A propagada crise da previdência social reafirmava, e ainda reafirma, a inviabilidade financeira do Estado para a manutenção desta política. Com isso, percebe-se que o discurso do Estado neoliberal passa a ser difundido e se transforma em hegemônico, ideologicamente tido como necessário e incontestável. De acordo com o pensamento de Granemann,

A previdência pública universal é tanto uma construção de uma época de ascensão da organização e da luta da classe trabalhadora como o primado da contra-reforma previdenciária e a regressão dos direitos ao minimalismo liberal conservador o é uma contundente afirmação de um momento de derrota do trabalho na luta contra o capital na qual a lógica da previdência transmuta-se da solidariedade para o ato individual, da partilha à mercantilização (2006, p. 91).

Podemos sinalizar, pelos debates atuais acerca da previdência, que o processo de contrarreforma dessa política ainda está em curso, pois os argumentos que sustentam a tese de sua inevitabilidade vêm sendo constantemente postos na cena pública. Matéria publicada pelo jornal O Globo em março de 2011 intitulada “Reformas por terminar na Previdência” busca retomar as

⁵ Trataremos aqui como contrarreformas (BEHRING, 2003), pois significam a reestruturação do Estado no sentido de retirada de direitos, portanto um retrocesso e não um avanço para o trabalho.

⁶ De acordo com (LIEDTKE) o Jornal Nacional que é um dos principais veículos formadores de opinião, divulgou entre 30/04/2003 a 30/08/2003, período de tramitação da PEC 40 na Câmara Federal, 98 matérias sobre as reformas no governo Lula. Dessas matérias 56 se referiram a “reforma” da previdência, totalizando um tempo de 2 horas, 36 minutos e 8 segundos para cobertura de informações sobre a previdência e a necessidade da “reforma” (p. 18).

discussões e argumentos para continuidade da contrarreforma no sistema previdenciário público. Visando convencer a população da impossibilidade de funcionamento da previdência pública da forma como ela está estruturada atualmente, Aluizio Maranhão (2011), na matéria acima mencionada, afirma que o modelo de previdência brasileiro é antigo e está defasado e, por isso, é preciso adaptá-lo a nova realidade demográfica, o que só será possível com a conclusão das “reformas”.

O principal argumento apresentado pela reportagem acima citada faz referência a uma *nova realidade demográfica* que se configura pelo aumento da expectativa de vida e, conseqüentemente, do maior tempo em que os segurados permanecerão recebendo os benefícios da previdência. Esse argumento, também, explicita como contrapartida, a preocupação com as gerações futuras que estão ameaçadas do não acesso a previdência social.

Contrastando com esses argumentos a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), afirma categoricamente que não existe déficit na previdência social. Em revista publicada em março de 2011 a assessoria econômica da ANFIP declara que “em 2010, primeiro ano do pós-crise, o orçamento da seguridade social voltou a apresentar superávit superior a R\$ 60 bilhões. Em 2009, esse resultado foi de 32 bilhões”.

Ainda com essa idéia de uma desconstrução inacabada o governo Dilma apresenta novas propostas de alteração previdenciária. Intitulada de Minirreforma da Previdência Social, e direcionada ao Regime Geral da Previdência Social, o governo propõe as seguintes reformulações:

- A pensão por morte passará a ser reduzida a 70% e deixará de ser vitalícia;
- Alteração no tempo de contribuição de 33 anos para mulheres e 37 anos para homens;
- Fim do fator previdenciário e aplicação de nova regra para a concessão das aposentadorias.

Continuando a contrarreforma de 2004, o governo atual apresenta o PL 1992/2007 que institui o Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais e pressiona o congresso para que a matéria seja votada em caráter de urgência. Podemos apontar que a instituição desse fundo de pensão traz conseqüências para o trabalho e para o capital. No âmbito do trabalho significa, a perda da aposentadoria integral como direito conquistado, a instituição do teto de aposentadorias igual ao do Regime Geral da Previdência Social, além de mais uma contribuição de parte do seu salário para o domínio da administração privada dos recursos; no âmbito do capital, o volume de recursos a ser movimentado por esse fundo de pensão servirá para alimentar o sistema financeiro.

A previdência complementar, ou sistema privado de previdência, embora tenha sido instituída na década de 1970, ganha fôlego e expansão nesse contexto de retração dos direitos previstos na previdência pública. Portanto, reafirmamos que a seletividade impulsiona a privatização. Os sistemas de previdência complementar são caracterizados em dois grupos: entidades abertas de previdência complementar, formadas por empresas que vendem planos

previdenciários a população em geral e, entidades fechadas de previdência complementar que são direcionadas a um público específico e caracterizadas como sem fins lucrativos, também conhecidas como fundos de pensão. Segundo dados do Ministério da Previdência Social por meio do relatório da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) do ano de 2010 “o sistema de previdência complementar brasileiro possui 368 Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), 1.068 planos previdenciários, 2.728 patrocinadores, 2,74 milhões de participantes e assistidos, com um patrimônio de R\$ 512,8 bilhões”.

O relatório da PREVIC aponta, ainda, que o maior volume de investimento se destina aos títulos públicos e ações que absorve cerca de 42% e 32,9% respectivamente. Esses investimentos equivalem a um montante de aproximadamente 226 bilhões de reais em títulos públicos e 177 bilhões em ações. Além dessas informações é possível, também, identificar que os fundos de pensão tiveram um papel bastante relevante nos processos de privatização de empresas estatais, sendo responsáveis pela compra de grande quantidade de suas ações. Segundo Maria Cristina Penido de Freitas, pesquisadora do IPEA:

Na privatização da USIMINAS, que foi a primeira das grandes empresas públicas a passar para o controle privado, os fundos de pensão adquiriram 36% das ações leiloadas, o que corresponde a 26,1% do capital votante da empresa, dos quais 14,9% pertencem a PREVI⁷, 7,7% estão sob o controle da VALIA⁸ e os outros restantes 3,5% pertencem a outras 18 entidades de previdência privada. Os fundos de pensão foram os principais compradores individuais das empresas privatizadas como ACESITA⁹ (PREVI e SISTEL¹⁰), PETROFLEX¹¹ (PETROS¹²), MAFERSA¹³ (REFER¹⁴) e EMBRAER¹⁵ (PREVI e SISTEL).

Esses dados revelam o grande volume de dinheiro os fundos de pensão estão injetando no mercado financeiro. Segundo Mota,

[...] é preciso alertar sobre o caráter contraditório e por vezes até perverso desta instituição, que, sob a égide da complementação da aposentadoria e pensões de grupos crescentes de trabalhadores, vem assegurando a mundialização financeira, a privatização das empresas estatais e o investimento líquido de capitais nos grandes grupos industriais, comerciais, agroindustriais e de serviços (2007, p. 151).

⁷ Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil.

⁸ Fundo de Pensão dos funcionários da Vale.

⁹ Arcelor Mittal Inox Brasil.

¹⁰ Fundação Sistel de Seguridade Social.

¹¹ Indústria e Comércio de Plásticos e Manufatura de Produtos de Borracha.

¹² Fundo de Pensão dos Funcionários da Petrobrás.

¹³ Materiais Ferroviários Sociedade Anônima.

¹⁴ Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social.

¹⁵ Empresa Brasileira de Aeronáutica.

Nesse ano de 2011 os três maiores fundos de pensão do Brasil¹⁶ preparam-se para investir na compra dos aeroportos que serão privatizados. Os fundos vão participar como investidores estratégicos e os aportes serão feitos por meio da Invepar, empresa de participações criada pelas três maiores fundações do país.

A evidência posta pelos dados, mesmo limitados, nos possibilita confirmar alguns pressupostos anteriormente discutidos: o incremento e expansão da previdência privada só foi possível mediante o desmonte da previdência pública; a demanda pela previdência privada não foi posta pelos trabalhadores, mas pelo capital; o dinheiro arrecadado pelos fundos de pensão serve essencialmente ao mercado financeiro.

Portanto, a deflagração feita pelo Estado da inevitabilidade da “reforma” da previdência pressupõe o convencimento da população quanto a falência do sistema público. Esse argumento serve de peça chave para colocar em curso um projeto do capital, norteado pela financeirização, que passa a ser difundido como solução para os trabalhadores.

✓ Saúde

A política de saúde no Brasil, formulada para se consolidar como sistema universal, vem enfrentando um confronto constante entre dois projetos: o da reforma sanitária e o privatista. O projeto da Reforma Sanitária que se corporificou na Constituição de 1988 com o Sistema Único de Saúde (SUS), representou a consolidação das reivindicações do movimento social em defesa da saúde pública, gratuita, universal e de qualidade, como também um grande avanço no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos dos usuários.

Por outro lado, intitulado Regime Complementar o sistema privado também é regulamentado na referida Constituição. Seguindo a mesma lógica instaurada na previdência social, a precarização e falta de investimento na saúde pública abre as portas para a investida privada nessa área. O Sistema Único de Saúde, embora prevendo acesso universal a toda a população, no sentido de que qualquer pessoa pode ser atendida pelo Sistema Único, não chega a concretizar esse objetivo pelo fato da escassez na oferta desse serviço. Nesse contexto, a saúde pública será entendida como ineficaz em detrimento do sistema privado com melhores condições estruturais e de atendimento.

A política pública de saúde, então, ficará direcionada pelos princípios da seletividade/focalização e privatização. Bravo e Menezes (2011), ao analisar a política de saúde no governo Lula, afirmam que: “como continuidade da política de saúde dos anos noventa, destaca-se a

¹⁶ Petros, Previ e Funcef

ênfase na focalização, na precarização, na terceirização dos recursos humanos, no desfinanciamento e na falta de vontade política para viabilizar a concepção de seguridade social” (p.18). Portanto, prevalece a lógica que foi implementada na proposta de reforma do Estado e que tem como referência os ideários neoliberais. Com isso é possível afirmar que o desmonte nas políticas de seguridade continua em curso nos governos Lula e agora no governo Dilma.

Com relação a seletividade/focalização, a saúde vem sendo um exemplo claro de desestruturação do serviço, que em sendo precarizado destina-se cada vez mais a população de baixa renda que não consegue pagar por uma saúde melhor. A insuficiência de recursos para a área da saúde gera, conseqüentemente, a seletividade obrigatória na procura e no atendimento aos serviços de saúde.

A focalização vem sendo apontada como uma característica da política de saúde nos últimos governos, que tem como investimento principal a ênfase no Programa Saúde da Família (PSF). Como exemplo de focalização, destaca-se a centralidade no Programa Saúde da Família, sem alteração significativa, para que o mesmo se transforme em estratégia de reorganização da atenção básica, em vez de ser um programa de extensão de cobertura para as populações carentes (Bravo, 2006 apud: Bravo e Menezes, 2011, p.18).

A estratégia de saúde da família tem possibilitado a ampliação das equipes de PSF. A importância do programa se faz, principalmente, pelo alcance do serviço à famílias que têm um acesso difícil a saúde. Ou seja, as ações do PSF conseguem chegar aos locais em que não possuem outra referência em saúde. No entanto, grande parte das ações da atenção básica se encerra no PSF, o que indica uma fragilidade nesse âmbito. Podemos, portanto, duas implicações da focalização no PSF: uma é a de que o programa vem destinando sua atenção para a população mais carente; a segunda é que a centralidade no PSF vem acompanhada de uma falta de suporte para estruturar a atenção básica.

No que se refere ao princípio da privatização, destacamos que na área da saúde o processo privatista vem acontecendo de duas formas: venda dos serviços de saúde no âmbito do mercado e gestão privada do serviço público.

O primeiro processo se fortalece pelo desmonte e precarização do serviço público. O setor privado passa a ser apresentado como mais eficiente e de melhor qualidade. Com isso cresce o número de planos de saúde, hospitais, clínicas, laboratórios comandados pela iniciativa privada. Expande-se, portanto, o mercado da saúde e o que estava previsto na Constituição como um sistema complementar passa a se confrontar e disputar espaço com o sistema público.

Nessa relação cabe, ainda, destacar a indústria farmacêutica que vem sendo um grande monopólio do âmbito privado da saúde. Mesmo estando previsto na Constituição o atendimento integral na saúde, o governo não consegue bancar minimamente uma política de oferta de medicamentos que se contraponha a fabricação e comercialização privada de medicamentos.

Uma iniciativa do governo Lula, nessa área, foi a criação do programa Farmácia Popular que visa a venda de medicamentos a baixo custo para as famílias carentes. Mesmo assim, esse programa prevê um co-pagamento entre usuários e Estado o que fere, também, a integralidade a saúde que deve incluir a assistência farmacêutica. Por outro lado, o programa fortalece a iniciativa privada na medida em que o Estado subsidia as farmácias privadas.

Outro tipo de privatização, em curso na saúde, diz respeito a gestão privada dos serviços públicos, que vem sendo a forma mais descarada de transferência do fundo público para empresas privadas. Nesse sentido elencamos as principais e mais recentes iniciativas:

- A criação em 2007 das Fundações Estatais de Direito Privado. Essas instituições passam a ser regidas pelo direito privado; a contratação de pessoal é feita pela CLT; não existe, portanto, um plano de cargos, carreiras e salários único para todos os servidores; não tem a obrigatoriedade do controle social.
- Com a mesma lógica das Fundações, mas com supostos objetivos operacionais diferenciados são regulamentadas as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).
- Criação, por meio de medida provisória, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), como sociedade anônima. Esta tem como responsabilidade a prestação de serviços no âmbito da educação e saúde e procura desvincular os Hospitais Universitários das Instituições Federais de Ensino Superior.

A regulamentação dessas instituições e o intuito de fortalecê-las vem sendo alavancado sob o discurso da ineficiência na gerência do Estado. Chega-se ao absurdo de afirmar que o problema da saúde pública não se deve a falta ou escassez de investimento, mas, principalmente, a má gerência dos serviços. Em contraponto e, como alternativa, o modelo idealizado é o da gestão privada. Gestão essa que não se pauta na eficiência dos serviços, mas sim dos lucros; que sobrepõe a gerência dos recursos financeiros ao atendimento das necessidades da população usuária. Como afirma Granemann (2011), “a forma é a fundação estatal, o conteúdo é a privatização dos serviços sociais, das políticas sociais, dos direitos dos trabalhadores” (p. 52).

No geral, podemos afirmar que a saúde pública vem sendo alvo de constantes ataques e investidas do capital. Além da grande abertura dos serviços de saúde ao mercado lucrativo a nova

ampliação da relação público privado nessa área se dá com a entrega do fundo público de saúde para ser gerido pelo capital.

✓ Assistência Social (seletividade e descentralização)

A assistência social no Brasil incorpora a marca da nossa cultura política que está enraizada nos traços do clientelismo e da filantropia. Nesse sentido a assistência social surge vinculada a noção de um dever moral, e passa a ser operacionalizada mediante ações emergenciais, pontuais e fragmentadas, protagonizadas, em grande parte, por entidades religiosas ou instituições assistenciais privadas. Por isso, entendida como ajuda aos pobres, a assistência encontra uma série de entraves para ser posta na agenda política do Estado no rol dos direitos sociais.

Somente com a Constituição Federal de 1988 a assistência social passa a ser incorporada como integrante do sistema de seguridade social, tendo sido regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) somente em 1993. Essa Lei institui a assistência social como política social não-contributiva e destinada aqueles cujas necessidades materiais não estão sendo garantidas pelo trabalho seja por questão geracional (crianças e idosos) ou por situação de deficiência. Com isso, os programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social serão destinados a população de baixa renda, sendo muitas vezes ainda tratados como favor e não como direito.

Nesse sentido, o processo de reestruturação da assistência social no Brasil, e a sua consolidação como política pública não contributiva garantida pelo Estado, necessita de várias mudanças estruturais, culturais e políticas, dentre estas podemos destacar: a forma de implementação/gestão da política de assistência; o reconhecimento da população enquanto sujeitos de direitos e não merecedores de favores; a garantia orçamentária para implementação da assistência social; a ampliação da cobertura, mediante o agravamento das desigualdades sociais; o compromisso com a descentralização e a gestão participativa e, principalmente, com uma nova forma de pensar e concretizar a assistência social. Talvez ainda hoje, 18 anos após a sua promulgação, ainda seja este o principal desafio que a assistência social enfrenta: a mudança do paradigma da ajuda, para o do direito.

Isso se deve, em grande parte, pelo próprio perfil dos usuários da assistência social, pois de acordo com Boschetti (2003) os segmentos incorporados pela política de assistência têm um reduzido poder organizativo e de mobilização, o que dificulta o fortalecimento da luta por seus direitos.

Com essa configuração da assistência social e pelo pouco tempo de sua instituição no âmbito dos direitos sociais, podemos afirmar que a mesma configura-se tendo por base a seletividade/focalização e a descentralização. A estratégia da seletividade será fortalecida, principalmente, pelo caráter dos programas de transferência de renda e sua centralidade no âmbito da política de assistência social.

De acordo com Stein (2008) os programas de transferência de renda ou rendas mínimas, nos países desenvolvidos, são considerados os últimos recursos da rede de assistência social e consistem na transferência monetária do Estado para as famílias. Portanto, compreende-se que estes programas não se configuram como uma solução eficaz para combater a pobreza.

No caso do Brasil os programas de transferência de renda, em especial o Bolsa Família, vêm sendo utilizado como a primeira e principal possibilidade de acesso a renda e a assistência social. Esses programas ganham centralidade, a partir do governo Lula, pois grande parte dos recursos da assistência social será direcionada para a transferência de renda em detrimento dos outros programas e serviços que tem ações contínuas junto às famílias.

Isso pode ser evidenciado de forma mais contundente pelos dados apresentados no relatório da ANFIP sobre os gastos da seguridade social em 2010. De acordo com esse relatório os programas de transferência de renda – Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família totalizaram um gasto de aproximadamente 35 bilhões. Os demais programas, integrantes do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), tiveram um total de gastos avaliados em pouco mais de 2 bilhões.

Essa lógica permanece, também, no governo atual. A ênfase nos programas de transferência de renda e, em especial, no Programa Bolsa Família como a grande operação de combate a pobreza no Brasil está presente nas ações do governo Dilma. Fato comprobatório está na permanência dos gastos da assistência social com o Bolsa Família. De acordo com o portal da transparência até outubro de 2011 já foram gastos R\$ 9.670.101.980,98 com o Bolsa Família. Por outro lado, a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial responsáveis pela operacionalização dos demais programas da assistência gastaram no mesmo período R\$ 34.186.277,59 e R\$ 20.555.127,84, respectivamente.

Podemos, portanto, afirmar que os programas de transferências de renda assumem centralidade no âmbito da política de assistência social. Como vimos anteriormente, essa estratégia da transferência de recursos do fundo público para os próprios usuários é sugerida pelo receituário neoliberal e se transforma no modelo a ser seguido pelas políticas sociais brasileiras.

A seletividade apontada por essa política pública ainda a tenciona para atender as situações de extrema pobreza. Como vimos, grande parte das suas ações e recursos está direcionada para os programas de transferência de renda que, em sua grande maioria não se interligam com as ações sócio-assistenciais. Essa centralidade dos programas de transferência de renda no âmbito da assistência social traz a tona o risco premente do retorno da assistência as suas características anteriores a lógica do direito.

A Assistência Social, apesar de se concretizar em vários programas, projetos, serviços e benefícios, tem mais visibilidade para a população quando relacionada aos programas de transferência de renda. Portanto, relega-se a um segundo plano a assistência como política social que deve trabalhar pela garantia de direitos, possibilitando o acesso a serviços e benefícios em articulação com as demais políticas sociais.

Outra forte tendência que perpassa a assistência social diz respeito a descentralização. Grande parte dos serviços dessa política é ofertada por organizações não governamentais que recebem recursos do Estado para estruturação e funcionamento do atendimento. Esse sistema alimentado pela parceria entre o Estado e as organizações do terceiro setor se tona um exemplo claro da propagação descentralização. Nessa lógica circundam duas idéias fundamentais: a primeira é a da participação da população na gestão da política e a segunda é a possibilidade da formulação e execução de ações mais condizentes com a realidade dos usuários. Em contrapartida, não é esse o sentido de descentralização posto em prática no Estado neoliberal.

A face da descentralização na política de assistência social está expressa pela execução dos serviços feita por organizações não governamentais. Os programas, projetos e serviços da assistência, estruturados a partir do Sistema Único de Assistência Social, embora legalizados como ação do Estado, vem seguindo o modelo clássico de descentralização preconizado por Bresser Pereira. De forma mais clara pode-se afirmar que grande parte das ações da política de assistência social é transferida para organizações privadas do terceiro setor.

As entidades executoras da assistência funcionam com financiamento do Estado tornando-se, portanto, um aporte importante para essa política social. No entanto, a oferta dos serviços por instituições não estatais pode acarretar fragilidade sob diversos aspectos: não reconhecimento dos usuários como sujeitos de direitos; descontinuidade dos serviços; vínculos de trabalho precários, temporários; acarretando a instabilidade dos profissionais que trabalham nessas instituições; falta de controle da população sobre a gerência dos recursos e dos serviços; e o fundamento principal, a desresponsabilização do Estado para com operacionalização da assistência social.

Portanto, a transferência de recursos no âmbito da assistência se dá de duas formas: do Estado diretamente para os usuários como é o caso dos programas de transferência de renda e do

Estado para as organizações não governamentais para operar com os demais programas da assistência. No primeiro caso temos um modelo que centraliza a seletividade/focalização e no segundo temos o arquétipo da descentralização neoliberal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com as análises teóricas e reflexões aqui elaboradas, mesmo que de forma bastante limitadas, é possível reafirmar que o Estado na sociedade capitalista será sempre um Estado de classe. Ou seja, será sempre um instrumento de legitimação política da classe dominante. Essa afirmação, porém, não exclui a potencialidade que tem a luta de classes de impor tensões e conflitos no âmbito do aparelho do Estado.

Ao longo do desenvolvimento do sistema capitalista e, principalmente, com o aprofundamento da organização política dos trabalhadores e, em especial, na consolidação do capitalismo monopolista o Estado será pressionado a assumir a administração dos conflitos não apenas com ações repressivas, mas também por meio do consenso. Por isso o Estado se redimensiona e assume uma diversidade de funções políticas e econômicas, dentre estas as políticas sociais.

Nesse sentido à medida que o Estado se redimensiona, inflexionado pela dinâmica do capital, as políticas sociais também se reconfiguram. É possível perceber que com o modelo neoliberal essas políticas serão direcionadas para atender demandas do capital em detrimento das demandas do trabalho. Portanto, o residual investimento do Estado nas políticas sociais abre, em contrapartida, novos espaços a serem explorados pelo capital.

Direcionada pelas propostas neoliberais, a seguridade social no Brasil vem orientando suas políticas atender aos interesses do projeto do capital. Embora, o tripé privatização, seletividade/privatização e descentralização esteja articulado como corpo de um mesmo sistema, essas características se expressarão de forma diferenciada nas políticas de providência social, saúde e assistência social. Portanto, afirmamos que a previdência social e a saúde estão orientadas pela seletividade/focalização e privatização e que a assistência social caracteriza-se pela seletividade/focalização e descentralização.

No entanto se compreendemos que a proposta de descentralização, presente nos fundamentos neoliberais, se corporifica na transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade e para o mercado, podemos afirmar que esse princípio passa a ser orientador das políticas sociais na contemporaneidade. A descentralização, proposta como princípio da seguridade social na constituição de 1988, estava no germe das reivindicações dos movimentos sociais. Esta pautava-se

numa compreensão da necessidade de divisão de poder e participação entre Estado e sociedade, como uma forma de possibilitar o acompanhamento da população na formulação e gestão das políticas sociais.

Assim, a descentralização presente na proposta de Reforma do Estado brasileiro será o fio condutor das políticas sociais nos últimos quinze anos. Sob o discurso da necessidade de descentralização, ou como intitulou Bresser Pereira, Publicização, os recursos do Estado podem ser facilmente transferidos para instituições privadas sejam elas de caráter lucrativo ou não. Esse é o modelo de Estado: mínimo e residual para o trabalho; máximo e forte para o capital.

5. REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: BORÓN, Atílio. SADER. Emir. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 5ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANFIP. **Revista Seguridade Social e Tributação**. Ano XXI, nº 106. Brasília, 2011.

BEHRING, Elaine. **O Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BRAVO, Maria Inês S. e MENEZES, Juliana S. Bravo de. A saúde nos governos Lula e Dilma: algumas reflexões. In: Cadernos de Saúde. Rio de Janeiro: UERJ. Sirius, 2011.

FREDERICO, Celso. Classe e lutas sociais. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

FREITAS, Maria Cristina Penido. **Os Fundos de Pensão e os Investimentos em Infra-estrutura**. In: www.desafios.ipea.gov.br. Acesso em 04/10/2011.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 2ª Edição. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. (tese de doutorado).

GRANEMANN, Sara. **Fundações Estatais**: projeto de Estado do capital. In: Cadernos de Saúde. Rio de Janeiro: UERJ. Sirius, 2011.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 12ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**. Tradução de Leonel Vallandro. 2ª Edição. São Paulo: Globo, 1977.

JORNAL O GLOBO. 20 de março de 2011.

LENIN, V. I. **Que fazer:** problemas candentes de nosso movimento. Tradução de Marcelo Braz. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LIEDTKE, Paulo. **Governando com a mídia:** o enquadramento da reforma da previdência no jornal nacional. In: www.compolitica.org. Acesso em 28/10/2011.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **Crítica ao Programa de Gotha**. Tradução de Sueli Tomazini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2010.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I, volume 1. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 26ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Sueli Tomazini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. In: CABRAL, Maria do Socorro e BRAGA, Lea (orgs). **O Serviço Social na Previdência:** trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1996.

PEREIRA, Bresser. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995.

SALVADOR, Evilásio. Implicações da Reforma da Previdência sobre o Mercado de Trabalho. In: **Revista Serviço Social e Sociedade, nº 81**. São Paulo: Cortez, 2005.

STEIN, Rosa. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al] (orgs). **Política Social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

WOOD, Ellen. **Democracia Contra Capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2010.

www.anfip.org.br. Acessado em 08/11/2011.

www.portaldatransparencia.gov.br. Acessado em 10/11/2011.