

“QUESTÃO SOCIAL” E POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: O Governo Lula em pauta

Janete Luzia Leite



RESUMO: Este artigo procura discutir o que se encontra por trás das variadas e novas respostas dadas às expressões da “questão social” mediatizadas pelas transformações sofridas pelas políticas sociais públicas, a partir do início da década de 1990, na maior parte dos países latinoamericanos, que desde então se encontram em um processo de reorganização centrado nas estratégias neoliberais. Para tanto, utilizamos como caso paradigmático as políticas sociais de Saúde, Previdência, Assistência e Educação, notadamente a partir da assunção do governo Lula da Silva.

Palavras-chave: mundialização, políticas sociais públicas, governo Lula da Silva

ABSTRACT: The present article examines the implications of the “social issues” and their changes under the social and public policies in most of the Latin American countries as from the 1990s. These countries have been submitted to a process or reorganization based on the neoliberal strategies. We have focused on the Health, Social Security, Social Assistance and Educational policies government of Lula da Silva as a paradigm.

Keywords: globalization, social and public policies, government Lula da Silva

1. Introdução

O início do século XXI, no Brasil, se revela como um período de enfrentamento de profundas dificuldades, expressas na restrição de financiamento público para execução de políticas sociais, na deterioração das condições de trabalho e no empobrecimento da população. Em geral, as causas de tais dificuldades, constatadas empiricamente no cotidiano são atribuídas única e exclusivamente à hegemonia do neoliberalismo. Entretanto, uma análise mais acurada dos determinantes desse fenômeno diz respeito à crise do padrão de acumulação fordista/keynesiano, deflagrada em meados dos anos 70, e as respostas que o capital vem empreendendo para assegurar as condições necessárias à sua manutenção e expansão.

Face ao esgotamento do padrão de acumulação fordista/keynesiano, o capital visa empreender a uma reestruturação produtiva (ou, nos termos de Harvey,

acumulação flexível)¹, que objetiva flexibilizar o mercado de trabalho, desregulamentar direitos trabalhistas e redividir tradicionais mercados consumidores. No entanto, a reestruturação produtiva não pode ser reduzida a um mero processo técnico de racionalização de modos e formas de produção, posto que exige a mediação de instâncias políticas (MOTA, 1995).

Para a burguesia, a materialidade da reestruturação produtiva de tipo flexível passa pela defesa dos princípios neoliberais de autonomia do mercado, da regulação estatal mínima, da liberdade política reduzida a liberdade mercantil. O neoliberalismo visa não apenas alterar as relações do Estado com as classes sociais, mas constituir um Estado “mínimo para classe trabalhadora e máximo para o capital” (NETTO, 1993).

Portanto, as transformações do mundo do trabalho do final do século XX determinam profundas mudanças na esfera do Estado², consubstanciadas na Reforma do Estado, na aplicação de políticas de ajuste que preceituam o enxugamento dos gastos governamentais, na redução de financiamento dos serviços públicos, terminando por transferir para a sociedade civil, através da filantropia empresarial ou do terceiro setor, as mazelas sociais derivadas dessas transformações.

O que esse quadro desvela é o recrudesimento da “questão social”, decorrência do crescente antagonismo, inerente à ordem burguesa, entre a socialização da produção e a apropriação privada dos frutos do trabalho. Recrudesimento que corresponde à raiz de “uma *nova pobreza* de amplos segmentos da população” (IAMAMOTO, 1998) e que se expressa no agravamento da miséria, no crescimento do desemprego, na deterioração da qualidade de vida dos trabalhadores.

Não se pode desconhecer que, hoje, a “questão social” é infinitamente mais grave, pois está dinamizada por determinantes muito severos de acumulação de capital, o que traz como consequência a mimetização de problemas velhos e novos, manifestos de uma maneira mais perversa.

Esse texto procura sinalizar as formas pelas quais a “questão social” em relação com as políticas sociais de Saúde, Previdência, Assistência e Educação se expressam na sociedade brasileira contemporânea, notadamente após a assunção de Lula da Silva à presidência da República.

Para tanto, torna-se necessário um breve excursão à emersão das políticas sociais públicas com caráter universalizante e sua paulatina supressão devido às políticas de ajuste fiscal de cunho neoliberal preconizadas pelas agências de financiamento multilaterais.

¹ A este respeito, ver HARVEY (1993), MOTA (1995), NETTO (1996), BEHRING (1998), IAMAMOTO (1998) e ANTUNES (1998).

² Se nos anos 30, o capitalismo buscou responder a uma das mais importantes crises de sua história compatibilizando a acumulação e valorização do capital com direitos políticos e sociais mínimos para as classes trabalhadoras através da combinação do fordismo com o keynesianismo, nos anos 70 e 80, face ao colapso do socialismo real, o enfrentamento de uma nova crise aponta para uma outra direção: os capitalistas buscam livrar-se das conquistas sociais que foram obrigados a conceder, desregulamentando direitos trabalhistas, deixando, assim, o caminho livre para o pleno domínio do mercado.

Na sequência, o exame das políticas sociais públicas sob a égide do governo Lula da Silva será encetado, a fim de desvelar as transformações que foram operadas nestas políticas durante o governo Lula da Silva, a fim de atender ao receituário neoliberal. Não mais universalizantes, estas políticas completam a sua viragem – já iniciada em FHC – para um cariz absolutamente residual, pontual e fragmentado, visando atender somente os mais pobres dentre os mais pobres. Abre-se o caminho para a assistencialização das políticas sociais.

2. O Estado e a “Questão Social”

As políticas sociais têm a sua gênese no final do século XIX, a partir da emergência da "questão social", espalhando-se internacionalmente no século XX como o resultado da consolidação da transição do capitalismo concorrencial para o monopolista (NETTO, 1992; BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Para que as políticas sociais pudessem ser viabilizadas, o modelo do *laissez-faire* deu lugar ao protecionismo estatal. O Estado foi chamado a intervir na economia e um pacto social foi estabelecido com a classe trabalhadora. Entrava em cena o *Welfare State*, baseado no modelo keynesiano-fordista, que inaugurou os chamados "30 anos gloriosos do capitalismo". É óbvio que este modelo deve ser considerado à luz de cada país no qual se instaurou. No Brasil, nas palavras de Francisco de Oliveira, o que tivemos chegou muito mais perto do que poderíamos chamar de um Estado de Mal-Estar Social devido à formação político-social do país.

Até a década de 1980, na maior parte dos países latinoamericanos, foi o Estado, por meio de suas políticas sociais, quem assumiu prioritariamente a atenção das sequelas da “questão social”, quando, em uma clara ofensiva aos princípios do Estado Social, os chamados neoliberais promoveram, a partir da década de 1970, a redução de qualquer intervenção estatal no interior da dinâmica do mercado, em particular aquelas intervenções portadoras de mecanismos democráticos que pudessem controlar o movimento do capital.

Uma das transformações mais importantes foi a redução da ação reguladora do Estado, pois, no centro da proposta neoliberal se encontra a ideia de que é necessário limitar a intervenção do Estado (e, conseqüentemente, suas políticas sociais), alertando que, caso contrário, se estaria destruindo a liberdade dos indivíduos. Os estrategas neoliberais argumentam, *tout court*, que somente um Estado mínimo pode propiciar uma administração racional, que incorpore os diversos segmentos sociais aos bens socialmente produzidos por meio da integração ao mercado, e não mais pela ótica patrimonialista e extremamente onerosa do Estado (como no caso do *Welfare State*) que, na verdade, é ineficaz e produz efeitos contrários aos desejados, criando desigualdades onde supostamente se pretendia obter uma maior equidade.

Assim, o processo de transformação nas políticas de gestão macroeconômica e social se sustenta em três pilares fundamentais: uma reversão acelerada das nacionalizações no pós-guerra; a crescente tendência à desregulamentação estatal das atividades econômicas e sociais; e a tendência a transformar os regimes

universais de proteção social em uma particularização de benefícios sociais (FERNANDES, 1995). As diferentes combinações destes três indicadores (desestatização, desregulamentação e particularização) permitem dimensionar o grau de agressividade das propostas neoliberais em cada situação concreta.

Sem desconhecer as especificidades de cada contexto, entendemos que a década de 1980 marca um giro extremamente importante em nível mundial, enquadrado pelo avanço da ofensiva neoliberal, que possui duas grandes características: o desmonte da responsabilidade pública em relação às grandes problemáticas sociais e a proposta de Estado Mínimo.

Tudo isso tem como chão uma crise cronificada; não é mais uma crise que é um pico de exasperação do movimento social; o tecido social se crespa e está quase rompido. Está-se falando de um tensionamento que vai aumentando lentamente, até tornar-se natural. A crise se banalizou. As resultantes mais visíveis encontram eco nos movimentos dos trabalhadores (uma enorme dominância corporativista) e no conjunto do movimento social (uma atomização e uma pulverização absolutas). Simplesmente se joga na natural fragmentação e se transfere para organismos da chamada "sociedade civil" o ônus de projetos estrategicamente dirigidos pelo Estado, entrando aí um soberano desprezo pelo último.

Há uma expansão mundial da "desproteção social". O desemprego estrutural (fomentado principalmente pela reestruturação produtiva) e o aumento da pobreza e da miséria sociais (causados pela conjugação de desemprego, retirada de direitos e enxugamento de políticas sociais) provocam a ascensão de uma franja social que começou a ser considerada "desnecessária" ao capital, ou seja, não se inseriria na economia – seja ela formal ou informal. Esta franja social manifesta-se por meio de uma horda de neofamélicos e neomiseráveis que não só colocam em xeque as maravilhas propaladas pelos arautos do neoliberalismo, como também ameaçam a sua continuidade, pois são a prova cabal da falência do novo modelo. São estes os segmentos mais pauperizados da sociedade e, não raro, aqueles também mais historicamente marginalizados. Novamente, a subjetividade dos trabalhadores precisa ser capturada e reconfigurada a partir de um padrão de individualismo no qual a luta de classes deve ser obscurecida, dando lugar a um estranhamento interclasse.

Ora, o Estado que existia então, nos países latinoamericanos, era uma das principais instituições reguladoras da sociedade. Começa, então a ser atravessado por transformações de grande importância. Inicia-se um processo de reorganização das relações políticas e econômicas, que se acomodam seguindo as diretrizes neoliberais já em marcha no centro do mundo capitalista a partir das experiências de Reagan e Thatcher (cujo laboratório latinoamericano se deu no governo de Pinochet). Essas mudanças foram comandadas pelo *Consenso de Washington*, que estabeleceu as estratégias a serem implementadas nos países periféricos para enfrentar a crise do capitalismo. Neste cenário, ganham protagonismo as alternativas de privatização e desconcentração.

Dessa forma, o mercado começa a demarcar as fronteiras dos Estados e lhes exige que facilitem seu livre movimento, intervindo somente nas áreas não mercantilizáveis (THERBORN, 1995). Tem-se, assim, por um lado, a redução e

focalização da ação estatal para aqueles casos mais imediatos e urgentes (consubstanciando o princípio da subsidiariedade do Estado); e, por outro lado, a privatização e a conseqüente transformação em mercadoria dos serviços sociais a serem adquiridos no mercado pelo “cidadão consumidor” (MOTA, 2005).

Paulatinamente, as experiências de condução política neoconservadoras retiram da órbita do Estado as funções de proteção social consideradas “ineficientes” do ponto de vista mercantil, buscando outros “responsáveis” para sua produção e administração. Desta forma, a crises e a crítica do Estado permitiram o avanço da tese liberal conservadora no campo das políticas sociais, reforçando o processo de reforma do Estado mediante a justificativa da necessária redução do setor público, o que significa privatização.

Assim, a conjuntura contemporânea conduz à hegemonia do neoliberalismo – tanto em nível ideológico quanto prático. É notório também que a ofensiva neoliberal exige a reconfiguração do Estado. A conjugação dos elementos necessários a essa reconfiguração implica em uma nova sociabilidade, que se inicia com o redimensionamento das classes trabalhadoras e envolve o aprofundamento da “questão social”.

3. As políticas sociais públicas sob o Governo Lula da Silva

No Brasil, o pioneirismo do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação aos seus irmãos sul-americanos no tocante à eleição de governantes oriundos de partidos de esquerda, materializado na legitimidade conferida nas urnas, em outubro de 2002, à candidatura de Lula da Silva, não impediu uma política de aprofundamento das medidas de caráter neoliberal – notadamente no que diz respeito à continuidade de uma política macroeconômica absolutamente favorável ao capital financeiro – tão cara aos governos anteriores, aos quais o PT, agora no governo, criticou sempre exacerbada e enfaticamente (PETRAS, 2005).

Eleito pela esperança de 53 milhões de brasileiros para levar adiante um projeto alternativo às medidas ditadas pelos organismos internacionais (FMI, BM etc.) e pelo governo dos EUA, Lula da Silva contemplou a população brasileira com um conjunto de ações que, hoje, surpreendem até os seus formuladores originais (COGGIOLA, 2004). Esta foi a opção do PT, anunciada desde antes das eleições: honrar todos os contratos com o capital. Nenhum contrato foi honrado com os trabalhadores (NETTO, 2004). A política macroeconômica adotada é cristalina nesse sentido, embora sob o insistente refrão de que, mesmo vassala da política monetária dos organismos financeiros internacionais, “faremos uma política diferente”. Os três primeiros anos de governo bastaram para demonstrar cabalmente a impossibilidade de se fazer uma política diferente sob o tacão ao qual o governo (de bom grado) submete a população brasileira.

O PT chega, portanto, ao governo, da mesma forma como se executa uma melodia ao violino: segura com a mão esquerda e toca com a direita. É notório que, longe de se contrapor à maré montante neoliberal, Lula da Silva realiza um aprofundamento das políticas de interesse do grande capital – nacional ou não –,

buscando, não obstante, apresentar-se de forma diferenciada de seu antecessor. Utilizando-se da aura (já bem desgastada) de *nordestinoretiranteexlídersindical*, o atual presidente adoça a pílula amarga das ações governamentais, que garantem enormes lucros para o grande capital (bancos, indústrias, agronegócios etc.), com a implementação de políticas sociais que vão de encontro àquelas em curso durante os anos de hegemonia do *Welfare State*, posto que assumem um caráter francamente focalista, pontual, fragmentado e, principalmente, descontínuo. Receitas, ainda, daquelas agências do capital imperialista, com vistas a amortecer reações contrárias e dar a impressão de melhoria das condições de vida a parcelas da população mais carente das ações do Estado.

Reformas que não medraram no governo FHC foram encaminhadas açodadamente no primeiro mandato do governo petista. Assim é que tivemos a implementação de uma (contra)reforma da Previdência do setor público (2003) e o início das (contra)reformas da Educação (travestida de reforma universitária - 2004), Sindical e Trabalhista (que só não lograram êxito total devido ao escândalo que atingiu em cheio a base governista, em junho de 2005, mas que foram retomadas após sua segunda vitória eleitoral e estão seguindo, ainda que lenta e fadadamente). Além disso, houve a implementação de um feixe de medidas que complementam a (contra)reforma do Estado iniciada por FHC, a exemplo da realização de um superávit primário superior ao índice do quadriênio anterior, o que não foi suficiente para aplacar a sede dos recursos de investimentos para o desenvolvimento do país: ao final de 2005, os sanguessugas da Fazenda divulgavam, não sem orgulho, superávits superiores a 5%, enquanto o crescimento do PIB patinava em números de fazer corar de vergonha o arauto do “espetáculo de crescimento”; as políticas sociais públicas tornam-se cada vez mais focalizadas e pontuais, parametradas mercadológica e empresarialmente por critérios de racionalização, custo-benefício e produtividade, isso quando não simplesmente privatizadas, ou entregues a organizações da “sociedade civil” para as quais o Estado desvia recursos sem maiores controles. Some-se a isso o fato de que, além de não divulgar quantos postos de trabalho foram extintos, e muito menos que a média salarial do trabalhador diminuiu, o governo ainda propala a criação de três milhões de novos empregos, ciente da impossibilidade prática dessa aferição, e o fracasso de programas como o Primeiro Emprego, cujos recursos, no Orçamento de 2006, foram totalmente desviados para o Bolsa-Família, carro-chefe da reeleição de Lula da Silva (LEITE; FALCÃO & WASHINGTON, 2006).

Nesse sentido, como era esperado, a reeleição de Lula da Silva não aportou, no todo, maiores novidades – internas ou externas.

Se, num primeiro momento, a petulância de Lula da Silva e sua grei pareceu abalada com o indicativo de um 2º turno vindo das urnas, os “debates” evidenciaram que, na verdade, não havia o que debater, posto que os projetos – tanto o do PT quanto o do PSDB –, em seus contornos globais, eram exatamente os mesmos.

Assim, foi necessário “anabolizar” a vitória de Lula da Silva, no 2º turno, reverberando o mote de FHC – *ou eu ou o caos* –, apelando, inclusive, para o voto no “menos ruim”, o que calou fundo em alguns partidos, que tinham cerrado fileiras

contra a reeleição de Lula da Silva e que chamaram seus militantes ao voto (crítico?!?!?) em Lula da Silva, no 2º turno. Assim é que o país presenciou o “milagre da multiplicação dos votos” que, diante do enfraquecimento parlamentar do PT e o histórico recente de falcatriuas que não poupava o partido, abriu espaço para vãos mais livres do chefe do governo, buscando divorciar-se da herança petista.

Um observador arguto há de notar um deslocamento contínuo da política externa do(s) governo(s) Lula da Silva. De início, uma tentativa formal de liderar um movimento mundial crítico de aspectos da ação do imperialismo e do capital (a “luta contra a fome mundial”), e de aproximação com lideranças antiimperialistas latino-americanas (Chávez, Morales) que se materializavam em pragmáticas participações nos fóruns internacionais de Davos e Porto Alegre, já, nos últimos anos, para um enquadramento direto no mundo das grandes disputas de interesses comerciais, na lógica da mundialização do capital. Nesse sentido, Lula da Silva abandona as idas ao Fórum Social Mundial (permanecendo firme em Davos) e se torna mais e mais um caixeiro-viajante de produtos fabricados no Brasil, com maior ou menor participação do capital imperialista (etanol etc.). Diante da continuidade da agressão estadunidense ao Iraque, da interferência de Bush Filho e da União Européia para barrar a posição da população palestina de não-aceitação de acordos de submissão com o colonialismo israelense e de outras ações imperialistas em nível mundial, a posição brasileira é, hoje, um lamentável silêncio. Na América Latina, onde o crescente processo de descontentamento e reação organizada das massas ao domínio tradicional das elites internas e dos governos e corporações do “grande irmão do Norte” passa por conflitos entre tentativas de construção de um bonapartismo militar (chavismo) e reações à direita e à esquerda, Lula da Silva realiza uma clara guinada em direção a governos mais “confiáveis” e “responsáveis”, pela lógica do grande capital, como o de Bachelet e o de Garcia. Declarações supostamente simpáticas a Chávez e Morales não conseguem mascarar, sob um manto pragmático, a crescente ojeriza do governo brasileiro a confrontações de fundo com as políticas do “mundo desenvolvido” norte-atlântico e, mais ainda, as possibilidades de crescimento de movimentos populares autônomos de caráter anti-imperialista dentro das fronteiras do país. Aliás, a única ação internacional do governo brasileiro que se mantém, sem solução de continuidade, desde o primeiro governo Lula da Silva, é a intervenção armada no Haiti, ainda sem perspectiva de resolução no horizonte (LEITE *et al.*, 2008).

Aparentando, para a sociedade, uma versão reciclada do “pai dos pobres” (e “mãe dos ricos”), Lula da Silva vai avançando na obra incompleta de seu antecessor, quase sempre com o incômodo e a complacência inerte de uma oposição parlamentar burguesa que tem diante de si a esquizofrênica tarefa de combater seu próprio programa e algumas das “obras” de seu maior mentor, FHC. Os “programas sociais” do governo são a moeda de troca, evidentemente amesquinhada, para tentar conter o agravamento da “questão social”, o qual se voltaria não só contra Lula da Silva, mas também contra o conjunto da burguesia e seus enormes lucros atuais.

No processo eleitoral, como já citado, o Bolsa-Família foi a principal moeda de troca, notadamente entre os segmentos mais pauperizados da população. Aliás,

um assistencialismo dos mais xumberga foi cuidadosamente administrado à população, ao mesmo tempo em que as políticas macroeconômicas de corte o mais ortodoxo possível a empobrecia, durante o primeiro mandato de Lula da Silva. Produziu-se, assim, uma química altamente apassivadora de prováveis conflitos advindos de uma horda de miseráveis (DIAS, 2006). Some-se a isso um discurso messiânico de péssima envergadura e tem-se, facilmente, a maior parte dos votos que reelegeram Lula da Silva.

Destarte, esse assistencialismo de meia-pataca prima: não somente retira, paulatinamente, toda e qualquer responsabilidade do Estado, no que diz respeito ao financiamento e à gestão das políticas sociais públicas, como também joga, pesadamente, essa responsabilização sobre as famílias e comunidades (outorgando-lhes, ainda, uma boa dose de culpabilização pela sua própria situação de penúria social.

Garante-se, assim, a continuidade (sempre aprofundada) do projeto iniciado por Fernando Collor (que desorganiza o Estado), assumido por FHC (que o desmonta) e que, provavelmente, será coroado por Lula da Silva (cuja missão é redesenhar o Estado).

As reformas que não lograram êxito, no primeiro mandato, terão, agora, que ser encaminhadas, em outro patamar de negociação, embora com a mesma celeridade. Entretanto, uma demonstração de força já foi dada, em novembro de 2006, com a aprovação do Super-Simples, que não fora conseguida, pouco antes das eleições, por acordo de lideranças e que, logo após o resultado eleitoral, obtém uma votação significativa (nenhum voto contrário), inclusive dos representantes do único partido de esquerda com representação parlamentar (salvo duas abstenções).

Conseguiu-se, assim, dar o primeiro – e fundamental – passo para o encaminhamento da Reforma Trabalhista. Isto porque, ao minimizar ou limitar a fiscalização, nas microempresas, do cumprimento das leis trabalhistas; a isso conjuga-se a concentração do poder, nas mãos das Centrais Sindicais, de negociar em nome dos sindicatos. Retira-se, de um lado, direitos (férias, 13º salário, descanso remunerado etc.) dos trabalhadores pouco ou nada organizados e, de outro, no que concerne aos trabalhadores com vinculação sindical, anula-se o seu poder deliberativo advindo das assembleias gerais de base. Além disso, a enorme utilização do trabalho informal agudizou uma brutal flexibilização dos direitos dos trabalhadores. E, da mesma forma como ocorrido em outros países, tal política não realizou o discurso que tenta justificá-la – ampliação de postos de trabalho, aumento da massa salarial e melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Algumas das ações governamentais nesse campo, que se tornaram fiascos monumentais (por exemplo, o Programa Primeiro Emprego), procuram ocultar as razões fundamentais da questão trabalhista (vide os programas de reciclagem oferecidos pelas Centrais Sindicais, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, com todas as suas patranhas e corrupções apuradas): não existe projeto governamental que parta da discussão da redução estrutural dos postos de trabalho e do “trabalhador sobrando”, da informalidade e desemprego estruturais, posto que estes elementos fazem parte da lógica atual de tentativa de superação da

crise capitalista, em nível planetário, lógica esta pela qual o governo Lula da Silva se norteia e, evidentemente, não se dispõe a romper.

Neste sentido, toma corpo, na prática, a Reforma Sindical, mesmo antes de aprovada, e assim legalizada, como instrumento de ampliação de controle do movimento sindical pelo(s) governo(s) e por entidades sindicais cooptadas/cooptáveis, abafando reivindicações e questionamentos advindos das bases em relação às ações implementadas por patrões ou governos.

As (contra)reformas seguem “fatiadas” e a conta-gotas, incidindo, liminarmente, nas mudanças axiais – que, na falta de aprovação, seguirão caminho da sua “viragem” em Medidas Provisórias – de modo que as “filigranas” necessitem, apenas, da forma da Lei. No todo, em seus princípios fundamentais, já estão “sacramentadas”.

Observando-se o tripé da Seguridade Social, é notório que seu conjunto, tal como concebido na Constituição Federal de 1988, se candidata a ser uma carta de intenções bem escrita, de tal maneira está sendo desprovida de qualquer referência sobre sua inserção orgânica e funcional na estrutura da administração pública.

De acordo com MOTA (1995; 2008), constitui-se, no âmbito da Seguridade Social, um duplo e sincrônico movimento de assistencialização e privatização. Esse movimento expressa a relação entre as tendências da Seguridade e as estratégias empreendidas pelo grande capital na busca pela flexibilização da acumulação e na constituição de um “Estado Mínimo”.

A Reforma da Previdência consolidada por Lula da Silva em 2003-2004, tendência a revisão de benefícios previdenciários apoiados em contribuições diretas dos trabalhadores, empregadores e Estado, retomando a ótica de um plano de seguro social limitado ao trabalho formal e, portanto, despreocupado com a proteção social à cidadania.

Já está em curso a entrega final da Previdência Social ao mercado, a partir da instituição da compulsoriedade da previdência complementar. As palavras do ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, indicam a exclusão da população do “Fórum de Negociação” para “discutir amplamente” a proposta: “*O presidente [...] quer uma Previdência universal para todos os trabalhadores e pretende negociá-la com o Congresso, as centrais sindicais e os empresários.*” (Folha de São Paulo, 15/01/07 – grifos nossos).

No âmbito da Saúde, a afirmação jurídica e institucional das diretrizes da Reforma Sanitária, por um lado, e a conformação de um projeto conservador – o projeto neoliberal – por outro lado, constituem o caráter paradoxal da trajetória do sistema de saúde a partir dos anos 80. Aqui, Mendes (1994) demonstra como a consagração da universalidade na Constituição de 1988 e as estratégias de construção de um Sistema Único de Saúde foram incapazes de alterar o tradicional caráter compensatório e excludente das políticas sociais de saúde no país. A consolidação do projeto neoliberal e o efeito inesperado destes programas deu-se por meio de uma desconcentração programada e seletiva do Estado nos níveis estadual e municipal, nem sempre acompanhada da correspondente transferência de poder decisório.

O fruto deste paradoxo determinou o que o autor denomina de *universalização excludente*. O direito universal à saúde propugnado pela Constituição representou um grande avanço, na medida em que provocava uma ruptura com o modelo corporativo de benefício, ao eliminar a contribuição previdenciária como condição para o acesso aos serviços públicos de saúde. Mas a expansão da universalização do sistema de saúde veio acompanhada de mecanismos de racionamento, especialmente de uma visível queda de qualidade dos serviços públicos, o que acabou por expulsar usuários provenientes de segmentos das camadas médias e do operariado mais qualificado. Na verdade, a universalização excludente corresponde a um fenômeno complexo no sistema público de saúde porque acarreta, por um lado, uma incorporação crescente das classes mais despossuídas – através da universalização total do sistema público de saúde –, e por outro, a expulsão de grupos sociais mais abastados para o sistema privado de atenção médica supletiva – graças à queda de sua qualidade.

Mas os efeitos da universalização excludente não atingiram apenas ao sistema público; ela correspondeu à modificação de toda estrutura sanitária sob hegemonia do projeto neoliberal³. Concomitante à expulsão de usuários mais abastados dos serviços públicos de saúde houve, em relação aos prestadores de serviços, também uma exclusão dos setores mais modernos que, na busca de maior rentabilidade, migraram na direção ao subsistema de medicina supletiva.

Assim, a consolidação do projeto neoliberal compõe três subsistemas na área da Saúde – o de alta tecnologia, o de atenção médica supletiva e o público⁴ – que atendem a clientela distintas com tecnologia diferenciada, interlocutores políticos diversos e modos de financiamentos próprios.

Entretanto, é necessário indicar que o projeto neoliberal mudou a qualidade do setor privado da saúde. A atenção médica supletiva é, no conjunto do sistema de saúde brasileiro, um setor privado forte, de baixa regulação estatal, autônomo em sua expansão, financiamento e definição de clientela. Tal mudança tem por base de sustentação a má qualidade dos serviços públicos de saúde. Ao subsistema público estaria sendo relegada uma medicina de baixa densidade tecnológica, poucos recursos: uma medicina pobre para os pobres. Assim, o projeto sanitário neoliberal não resolveu nenhum dos problemas históricos da assistência médica brasileira: seu caráter compensatório, seletivo, hospitalocêntrico, curativista. Ao contrário, todos estes problemas são repostos num patamar de complexidade ainda maior. A saúde é reequacionada em função da acumulação do grande capital. O caráter segregatório das políticas sociais de saúde é acentuado ao máximo, tornando-se cada vez mais funcional à lucratividade capitalista. Passando a encabeçar o atendimento à saúde, os prestadores de serviços particulares racionam seus gastos e dividem seus custos: limitam o número e a frequência de exames, determinam o tempo que cada especialista deve gastar com o paciente, demarcam os dias em que

³ Nesse quadro, velhas nosologias ressurgem (como o cólera, a dengue a leptospirose), unindo-se a problemas sanitários ainda não resolvidos, típicos de países periféricos, (como a tuberculose, a desnutrição infecto-contagiosas) e doenças consideradas novas (como a síndrome do pânico, a Aids).

⁴ Uma maior descrição desses subsistemas pode ser encontrada em Mendes (1994).

um indivíduo pode permanecer internado e excluem tratamentos, cirurgias e patologias ao alvedrio.

A saúde hodiernamente enfrenta uma situação extremamente crítica, agravada pelas sucessivas crises do setor e pelas constantes medidas reformistas, que desorganizaram as práticas correntes sem, entretanto, conseguir substituí-las por melhores alternativas.

A Assistência Social, após muita luta pelos segmentos mais progressistas da sociedade, finalmente é compreendida como um *direito*, sendo inscrita na Constituição de 1988 como integrante da Seguridade Social. Mas a vigência deste novo patamar foi breve; em menos de dez anos, a Constituição estava completamente desfigurada e a Seguridade inteiramente descumprida. A Assistência Social, em face do desemprego, do aumento da pobreza e da exponenciação da “questão social”, é deslocada do tripé da Seguridade Social, assumindo dois movimentos não-excludentes: 1) ganha centralidade como a política integradora das demais; e 2) os veios mais conservadores e demagógicos desta política, que agora ganha condicionalidades para escolher, dentre os miseráveis a que ela recorrem, aqueles mais “disciplinados”. A explicação é simples: reuncionaliza-se e refilantropiza-se a Assistência Social. Assim, nada mais óbvio que o retorno de suas características mais marcantes: culpabilização do indivíduo, moralização, conservantismo e ênfase nas menores unidades sociais – a família e a comunidade.

A família tem ressurgido neste final do século como um tema altamente privilegiado para os interventores sociais. Como já visto, a reemergência desse fenômeno não está ocorrendo por acaso. São muitas as instituições, programas e serviços que tem buscado privilegiar entre as suas ações a reinserção familiar. Portanto, não cabe hoje tratar a temática da família naquela perspectiva tradicionalista de adestramento a um estilo de vida condizente com o modo de produção burguês.

Sendo assim, devemos considerar que a família não está imune às profundas modificações que assolam a sociedade capitalista na contemporaneidade. Ela é diretamente afetada pelo quadro sociohistórico mais amplo. De acordo com SALES (1997), as mudanças do mundo do trabalho - o desemprego estrutural, a precarização do trabalho que transformam um contingente cada vez maior de mulheres em “chefes de família” - atingem diretamente uma das tarefas básicas cumpridas historicamente pela família: a reprodução material e espiritual dos indivíduos.

Somada a estas alterações de ordem econômica, a família, estaria sofrendo também mudanças de natureza cultural que indicam a ruptura de velhos padrões de vida familiar ao redefinir de papéis de gênero e a relação entre as diferentes gerações (pensemos no divórcio, nas pessoas morando só, no aborto, nas mães solteiras, na liberalização dos costumes, etc.).

Tais mudanças se expressam na configuração de uma nova composição familiar, fenômeno mundial também observado na estrutura demográfica brasileira da atualidade. Dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1981 e 1990 confirmam a queda do número de casamentos e da taxa de

fecundidade, com nascimentos colaterais cada vez mais raros. Paralelo a isso, temos o crescimento no número de divórcios, de unidades domiciliares compostas por uma só pessoa, de famílias compostas por apenas um dos cônjuges e com filhos, as denominadas famílias monoparentais.

O que estes dados refletem, segundo especialistas da área é o fim da grande família, que potencialmente era capaz de oferecer amplas redes de sociabilidade, suportes afetivos cruzados e eventualmente ajuda econômica. A família restrita (ou família sem colaterais) é a tendência da composição familiar atual que afeta a todas as classes sociais, mas seu rebatimento nos setores populares traz consequências mais penosas.

Para SALES (*Op. cit.*), o que esses dados sinalizam é que os mecanismos de solidariedade familiar, considerados elementos básicos na proteção dos indivíduos contra as agressões externas e a exclusão social, adquirem agora o formato de uma interação limitada e precária entre alguns membros da família. Torna-se mais árduo para um membro familiar em dificuldade acionar uma rede de parentesco limitada ou dispersa, o que exige novas estratégias de organização doméstica, sobretudo, no que diz respeito ao cuidado com os dependentes.

Tal quadro estaria sinalizando não apenas que a família, enquanto instituição produtora de sociabilidade, atravessa uma crise em escala mundial, mas que, sobretudo, são as famílias dos segmentos mais pauperizados das classes trabalhadoras as que sofrem os maiores impactos socioeconômicos das transformações e cortes que estão sendo realizados. E, *last but not least*, a Educação.

Depois de aprovados, por um sem-número de MP e decretos, os pilares centrais da Reforma Universitária, o governo se prepara para os “ajustes finais” (propalando os “ganhos” que advirão com a Universidade Aberta, a Universidade Nova e o REUNI), transformando, assim, **toda** a Educação brasileira (notadamente a de nível superior) em um grande nicho para as empresas investirem, dela retirando o que ainda restava de ensino, pesquisa e extensão de qualidade e socialmente referenciada.

O Brasil adentrou o segundo mandato do “democrático e popular” presidente Lula da Silva, com a consolidação, acelerada e fragmentada, de políticas educacionais – como, de resto, de todas as políticas sociais – consistentes com as agendas dos organismos internacionais para os países “pobres” ou “do terceiro mundo” ou “emergentes” ou “de baixa renda” ou “periféricos” – não importa o jargão, a geopolítica é a mesma. Colocando em foco o arcabouço conceptual, as diretrizes operacionais e as estratégias de pressão do Banco Mundial (BM), envoltas em proposições místicas e mistificadoras como “Combate à Pobreza”, “Educação para Todos”, “Metas de Desenvolvimento do Milênio”, “Economias do Conhecimento” e outras de semelhante jaez, esse caminho tem sido trilhado, desde a primeira metade dos anos 1990, com a adesão dos diferentes governos brasileiros do período. É bem verdade que alguns deslocamentos de ênfase, gerados, principalmente, por crescentes manifestações de descontentamento por parte dos “países-clientes”, têm sido observados, passando a ilusória impressão de que o “novo discurso” do Banco é, de fato, novo, ou que os documentos de avaliação e

orientação, de 1993 a 1998, têm diferenças substantivas por comparação com o conjunto de publicações de 1999 em diante.

Esse deslocamento de ênfase significa não mais que atenuar eixos como a chamada “perspectiva de oferta”, a diretriz financeira de redução de custos, as análises custo-benefício ou o imperativo de melhor capacidade de gestão dos governos – que cada governo brasileiro de plantão, na última década, tem diligentemente buscado implementar. E significa, mais que isso, dar total destaque às orientações voltadas para a “perspectiva de demanda”, com críticas ocasionais ao enfoque anterior, o que, na essência e em síntese, representa a defesa de todas as formas de transferência de recursos públicos para indivíduos, grupos e instituições privados e do livre comércio da educação, bem como da produção científica e tecnológica que se dá nos ambientes educacionais de nível universitário. Coroando tudo isso, a ideia de que as famílias e as comunidades devem arcar com uma parte maior dos custos educacionais. A retórica dos gurus do Banco inclui afirmações como “[...] os recursos devem seguir os estudantes”, o enfoque “no indivíduo”, ou “geralmente é o pobre que irá se beneficiar mais da possibilidade de escolher [sua] escola” (PATRINOS & ARIASINGAM, 1999), como sustentação da defesa do setor educacional privado e do livre mercado da educação, enfatizando os benefícios – eficiência do sistema e melhor desempenho dos atores envolvidos – gerados pela competição. Em termos formais, consubstanciado em documento oficial do BM, um divisor de águas a considerar é o documento intitulado “Estratégia para o Setor Educacional” (WORLD BANK, 1999/2005). Embora mantendo, em larga medida, a importância das diretrizes anteriores, sobretudo quanto à essencialidade da educação básica, do ensino fundamental, em especial, e seu potencial como redutor da pobreza e das desigualdades, o documento de 1999 e sua atualização de 2005 trazem, com inequívoca clareza, a centralidade da abertura do setor educacional, como opção de investimento para a iniciativa privada com interesse no setor. Ou seja, uma visão totalmente comercial, mercantil, estando, nos documentos, os empréstimos e os outros “serviços” ofertados pelo BM designados como “o negócio educacional do Banco”. Fica, assim, caracterizada a remoção, do cenário e das discussões educacionais, da noção de direito humano e social.

Na linha assistencialista-compensatória, o ProUni, deve ser sempre lembrado como parte dessa estratégia; sua crescente demanda reforça o “acordo de compra e venda” de vagas, a transferência de recursos públicos para o setor privado, e a “mercadorização” do direito à educação.

As grandes diretrizes referentes a autonomia, financiamento, administração, programas e cursos, avaliação, relações de trabalho, assistência estudantil (LEITE, 2008) vêm sendo implementadas, por meio das iniciativas já citadas – a reforma universitária está em curso, valendo-se da “metodologia popular” conhecida como “comendo pelas beiradas”.

Assim, a conjuntura se caracteriza por uma descrença extrema da sociedade no poder instituído, nos governos em geral e nas propostas de transformação não concretizadas. Os serviços sociais enfrentam uma situação extremamente crítica, agravada de forma dramática pelas sucessivas crises e com a interferência das

medidas reformistas que desorganizaram as práticas anteriores sem colocar nada em seu lugar.

4. Conclusão

No processo de transformação-adaptação que o sistema capitalista realiza historicamente, algumas mudanças se repetem. Para a sobrevivência e a expansão do sistema, estas mudanças atuam tanto nas formas de exploração do trabalho (mundo do capital), incluindo aí a criação e utilização de novas tecnologias quanto nas características de reprodução ideológica e material da força de trabalho.

Todo este processo adquire dramaticidade ímpar se consideramos que se retiram recursos e direitos dos setores mais vulneráveis da população, ou seja, aqueles mais expostos aos mais variados tipos de necessidades.

Toda a estrutura, duramente construída através de lutas populares, negociações, avanços e retrocessos – materializada, em grande parte, na Constituição de 88 – vem sendo desmontada a partir da década de 90, com a introdução do projeto neoliberal no Brasil. Este processo repercute de maneira particular na América do Sul, posto que as reivindicações e demandas populares pressionaram e conseguiram ampliar os direitos sociais, ao mesmo tempo em que se homogenizava o consenso neoliberal, impondo severos cortes aos programas já instituídos.

A ótica neoliberal de mercantilização das relações confiadas ao automatismo regulador do mercado anula todo o controle sobre o meio vital em que se desenham e desenvolvem as estratégias de vida. O acesso a bens e serviços é somente a consequência da maximização das redes de consumo para aqueles dispostos a pagar por estes bens e serviços, mas em nenhum caso se responde à demanda coletiva por uma redistribuição social dos recursos disponíveis. A integração a esses processos é meramente virtual porque o único processo social que pretende integrar globalmente é invisível, imprevisível e atomizado: o mercado.

Foi colocado em curso um amplo conjunto de “formas alternativas” de encaminhar os programas sociais que passam a ocupar espaços onde antes predominava o Estado. Mas devemos ter presente que uma parte importante dessas novas formas de relação entre o público e o privado para atender o social – e amortecer e neutralizar as expressões da “questão social” – podem ser pensadas como *instrumentos para eliminar o caráter da luta política, convertendo os conflitos e tensões sociais em expressões vazias de sentido transformador, com a intencionalidade de convertê-las em expressões neutras.*

As políticas sociais, travestidas doravante em “programas para grupos específicos”, funcionam exatamente como instrumento de divisão das classes trabalhadoras, a partir da sua característica residual. Perde-se, com isso, o horizonte da luta coletiva. Ademais, a focalização despolitiza as políticas, tirando o foco da totalidade do real, naturalizando, banalizando e – ato contínuo – criminalizando as refrações da “questão social”, transformando-as em expressões individuais. Nenhum dos programas que, hoje, está em desenvolvimento, oferece

qualquer porta de saída. Apresentar este tipo de solução como algo mais que emergencial, não é apenas um equívoco: é uma orientação política de natureza claramente ideológica. Dá-se aos pobres para conservá-los como tais.

A reversão deste quadro pressupõe a articulação das diferentes esferas da sociedade em uma perspectiva de ampliação e politização do debate, a fim de que o discurso apassivador e anestesiante não encontre eco.

É evidente que o combate a essa lógica demanda relações com a dinâmica do movimento das classes sociais e dos movimentos sociais, que são interlocutores extremamente significativos. Portanto, na trilha do “método” já sobejamente empregado, estes são interlocutores que devem ser cooptados ou, no limite, caso necessário, corrompidos. Mas é preciso lembrar que o movimento social é capaz de ajudar e promover a emancipação política. Mas movimento social **nenhum** promove a emancipação humana. Se os movimentos sociais não encontrarem outra instância, uma instância de universalização de interesses sociais, serão corporativizados. Isto porque é notório que os movimentos e grupos que militam nestas áreas têm se mostrado corporativos e restritos em suas demandas e formas de encaminhamento das lutas sociais, neles predominando uma visão instrumental, moral e conjuntural do Estado, das políticas sociais e das instituições que eles pretendem influenciar para reorientar suas ações. Sua ótica não é eqüitativa e/ou universalista, mas particularista e sua capacidade de mobilização está marcada pelo apelo emocional. A consequência imediata é o enfraquecimento da luta por novos direitos e a fragilização daqueles já conquistados.

Os horizontes presentes são o indicativo de que a realidade deverá ser transformada para que, em um futuro possível, “as massas” saiam de um contexto de espera para uma realidade de transformação histórica.

Texto recebido em julho de 2010.
Aprovado para publicação em setembro de 2010.

Sobre a Autora

Janete Luzia Leite é mestre e doutora em Serviço Social. Prof^a Associado da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde ministra disciplinas e orienta estudantes em nível de graduação e pós-graduação (*stricto* e *lato sensu*). Também coordena o Núcleo de Pesquisa e Estudos em Políticas Públicas, “Questão Social” e Serviço Social (Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq).

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social** – fundamentos e história. Biblioteca Básica de Serviço Social 2. São Paulo: Cortez, 2006.

- BEHRING, Elaine. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- COGGIOLA, Osvaldo. **Governo Lula** – da esperança à realidade. São Paulo: Xamã, 2004.
- DIAS, Edmundo F. **Política Brasileira: embate de projetos hegemônicos**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.
- IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.
- LEITE, Janete L. Política de Assistência Estudantil: entre o direito e o favor. In: **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal: ANDES-SN, Ano XVII, nº 41, jan. 2008.
- LEITE, Janete L. *et al.* “Desfazer os enganos, superar os engodos, resistir e lutar: construir o futuro”. In: **Caderno de Textos**. 27º Congresso do Sindicato dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Goiânia, jan. 2008.
- LEITE, Janete L.; FALCÃO, Frederico J. e WASHINGTON, Marília L. “Pontos de partida e horizontes de espera: reflexões sobre autonomia e democracia, universidade e sindicato”. In: **Caderno de Textos**. 25º Congresso do Sindicato dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Cuiabá, fev./mar, 2006.
- MENDES, E.V. *et al.* **Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema único de Saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1994.
- MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social** – ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. **Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo, Cortez, 1995.
- NETTO, José Paulo. “A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova”. In Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 79, Especial 2004.
- _____. “Transformações Societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil”. In: **Serviço Social & Sociedade** nº 50, ano XVII, São Paulo: Cortez, Abr. 1996.
- _____. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.
- _____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.
- PATRINOS, H. A. & ARIASINGAM, D. L. **Decentralization of Education**. Demand-side financing. Washington D.C.: The World Bank Group. Directions in Development. 1997/1999.
- PETRAS, James. **Brasil e Lula** – ano zero. Blumenau: Edifurb, 2005.
- SALES, Mione A. Famílias no Brasil e no Rio de Janeiro: alguns indicadores e indicativos para a formulação de Políticas Sociais. In: **Em Pauta** nº 11, Rio de Janeiro: UERJ, 1997.
- THERNBORN, Göran. “Dimensões da Globalização e a Dinâmica das (des)Igualdades”. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo** – As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- WORLD BANK. **Education Sector Strategy**. Washington, D.C.: The World Bank Group, July 1999 (1st. printing). Human Development Network Series. [atualizado, em 22 de dezembro de 2005, sob o título: **Education Sector Strategy Update**. *Achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness.*]