



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - FSSO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PPGSS
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

GISELY VIEIRA BATISTA

CRISE DO CAPITAL E A UTILIZAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO: a continuidade das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma.

MACEIÓ

2015

GISELY VIEIRA BATISTA

CRISE DO CAPITAL E A UTILIZAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO: a continuidade das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Valéria Costa Correia

MACEIÓ

2015

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

B326c Batista, Gisely Vieira.

Crise do capital e a utilização do fundo público: a continuidade das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma / Gisely Vieira Batista. – 2015.
189f. : il.

Orientadora: Maria Valéria Costa Correia.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Maceió, 2015.

Bibliografia: f. 185-189.

1. Capital - Crises. 2. Fundo público. 3. Banco mundial. 4. Seguridade social - Brasil. 5. Neoliberalismo. 6. Social-liberalismo. I. Título.

CDU: 364.07



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

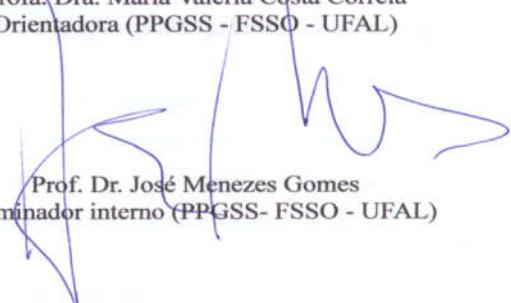


FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL-MESTRADO

Membros da Comissão Julgadora de Defesa da Dissertação de Mestrado de **Gisely Vieira Batista**, intitulada **“CRISE DO CAPITAL E A UTILIZAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO: A CONTINUIDADE DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL ÀS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NOS GOVERNOS DE FHC, LULA E DILMA”**, apresentada ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 29 de janeiro de 2016, às 18h, na Sala de Multimeios da Faculdade de Serviço Social (FSSO).

Banca Examinadora


Profa. Dra. Maria Valéria Costa Correia
Orientadora (PPGSS - FSSO - UFAL)


Prof. Dr. José Menezes Gomes
Examinador interno (PPGSS- FSSO - UFAL)


Prof. Dr. Silvana Márcia de Andrade Medeiros
Examinadora externa (FSSO - UFAL – Campus Palmeira dos Índios)

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus por todas as graças concedidas e alcançadas ao longo do percurso acadêmico e da vida. Para qualquer estudante, o mestrado é um desafio, não só por exigir uma dedicação para dar conta da literatura que demanda, mas também pelo estado de isolamento requerido para reflexão e elaboração deste trabalho. Tal condição só é abrandada com o apoio e a compreensão da família e dos amigos.

Em nome da minha mãe Edjane Vieira e da minha irmã Leticya Vieira agradeço a minha família, que sempre me incentivou a estudar, acreditando no meu potencial. E aproveito a oportunidade para desculpar-me por todas as minhas irritações, malcriações, choros e antipatias, decorrentes de longas horas de estudos.

Ainda de forma especial gostaria de agradecer, ao meu noivo Jhon Paulo (*in memoriam*), que ao longo de sua vida me ajudou, estimulou e incentivou a seguir com os estudos. Ele que não era apenas um companheiro amoroso, mas um amigo de todas as horas que partiu dessa vida, ao longo do processo de escrita desse trabalho. Ainda abalada com tamanha perda, dedico esta dissertação a ele. E com lágrimas nos olhos, acredito que onde quer que ele esteja está me ajudando a realizar esse sonho que não era só meu.

À professora Valéria Correia, obrigada por todo o incentivo e pela confiança em mim depositada durante estes anos de convivência. Aceitou me orientar e enfrentar os desafios junto comigo, em meio aos seus compromissos pessoais, acadêmicos e sociais. Ao professor José Menezes e a professora Silvana Medeiros, agradeço por terem aceitado prontamente o convite para compor as bancas de qualificação e defesa e, principalmente, pelas significativas contribuições para a melhoria deste trabalho.

Em nome de Viviane Medeiros, agradeço a todos os/as pesquisadores do Grupo de Pesquisa e Extensão Políticas Públicas, Controle Social e Movimentos Sociais, pelo companheirismo, amizade e saber compartilhado. Ao mesmo tempo gostaria de desculpar-me pelas ausências impostas pelo árduo cotidiano de leituras a qual nos submete o mestrado. Faço parte sim, desse grupo desde a graduação, apesar da coordenadora do grupo e minha orientadora, Valéria Correia, em suas apresentações, afirmar que sou ex integrante do grupo (risos). Se não fosse minha inserção no referido grupo a realização desse trabalho não seria possível. Bem como, através do meu vínculo com este grupo foi possível a publicação de um artigo de minha autoria, sob orientação da professora Valéria Correia, no livro lançado durante a VII Bienal Internacional do

Livro de Alagoas, denominado de “*Reforma Sanitária e Contrarreforma da Saúde: interesses do capital em curso*”, fruto dos estudos contidos nesta dissertação, intitulado como, “*Neoliberalismo, Crise do Capital e Banco Mundial: bases e premissas das políticas sociais contemporâneas*”.

Meus agradecimentos especiais aos professores do mestrado, pelos conhecimentos compartilhados, que foi de grande valia para meu crescimento acadêmico. Aos colegas de classe do mestrado, que compartilharam as angústias e as alegrias ao longo desse processo, pela ajuda mútua, em especial do quarteto mágico composto por mim, Camila Maria, Mariana Correia e Layana Lima. Obrigada, sem vocês tudo seria bem mais difícil.

Por fim, e não menos importante agradeço ao órgão que financiou minha pesquisa: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. A concessão da bolsa de estudo, possibilitou a compra de livros e materiais, a participação em eventos e a dedicação integral aos estudos. Ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, a todos os funcionários e estagiárias, pela atenção e disponibilidade, em especial à Quitéria e ao Júlio, meu muito obrigada.

Não cumpri apenas as formalidades acadêmicas exigidas de aulas, trabalhos, provas, publicação de artigos, apresentação de trabalhos, posso dizer que vive intensamente a experiência do mestrado. Fui vice representante dos discentes, participei assiduamente das reuniões do colegiado, integrei comissões organizadoras de eventos ofertados pelo programa. Sem sombra de dúvidas foi uma rica experiência. A conclusão do mestrado representa um momento significativo em minha vida. Ser e ter o título de mestre em Serviço Social está para além da formalidade acadêmica. O crescimento pessoal adquirido ao longo dessa jornada é desmedido. Enfim, agradeço a todos que passaram pela minha vida e me dedicaram carinho e estímulo.

Dedico está dissertação a Jhon Paulo de Melo Costa, meu noivo (in memorian), que teve uma vida breve, mas plena.

Há tanto dele em mim quanto um ser humano pode marcar com amor e afeto a vida de outra pessoa. João, PRESENTE!

A minha mãe, Edjane, e a minha irmã Leticya, foi por elas que eu finalizei esse trabalho.

*Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de
amar e seu direito de pensar.
É da empresa privada o seu passo em frente, seu
pão e seu salário.
E agora não contente querem privatizar o
conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à
humanidade pertence.*

Bertolt Brecht

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. O estudo tem como objetivo geral analisar os nexos existentes entre as orientações do Banco Mundial e a implementação das políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma, visando identificar as bases teóricas dessas orientações. O presente trabalho foi desenvolvido em duas seções. Na primeira, intitulada “*Crises do capital, Fundo Público e o Banco Mundial: bases e premissas das políticas sociais contemporâneas*” analisa-se o contexto do capitalismo mundializado, sob a hegemonia do capital financeiro, com ênfase na discussão acerca das crises contemporâneas no sistema do capital e a disputa pela apropriação do fundo público. Na segunda seção, intitulada “*As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira nos governos de FHC, Lula e Dilma*” procuramos destacar as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira, quais sejam: as políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, atentando para as bases teóricas dessas orientações. Como procedimento metodológico, para alcançar o objetivo proposto recorreu-se à pesquisa bibliográfica, necessária à compreensão mais ampla no que diz respeito aos nexos entre a crise do capital, a apropriação do fundo público, do ajuste estrutural do Estado, materializado nas contrarreformas, que tem reproduzido os interesses de acumulação do capital através da priorização de políticas macroeconômicas e da privatização e mercantilização de políticas sociais. Foi realizada também a pesquisa documental, e com base nos dados contidos nos documentos produzidos pelo Banco Mundial, denominados de *Country Assistance Strategy – CAS ou Estratégias de Assistência ao País – EAP*, e *Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País*, podemos identificar a continuidade nas orientações do referido Banco as políticas de Seguridade Social brasileira. A partir do estudo documental desenvolvido vimos que a base teórica das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social vão desde o Consenso de Washington ao Social-liberalismo. Com isso, buscamos identificar entre as referidas bases teóricas, os traços de continuidades e/ou de rupturas, no que se refere à orientação do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira. Sendo assim, seja sob a égide do neoliberalismo, ou sob as premissas do Social-liberalismo, as políticas de Seguridade Social brasileira estão marcadas pelo tripé da privatização, descentralização e focalização. Tanto o neoliberalismo, quanto o Social-liberalismo representam a ideologia da classe dominante, ou seja, representam os interesses do capital e auxiliam na reprodução da sociedade burguesa. Assim, a função social do Banco é de reafirmar a hegemonia burguesa na cena contemporânea, através do embate político e ideológico que continua presente, explicitando a atualidade da luta de classes. Portanto, as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira estão permeadas de uma dimensão profundamente ideológica, política e econômica. No caso específico deste trabalho, destaca-se o pensamento do ideólogo Amartya Sen que tem sido o grande referencial teórico do Banco Mundial nas orientações as políticas de Seguridade Social brasileira. Fazemos uma crítica as suas formulações teóricas pautadas na “nova” concepção de pobreza, com propostas de crescimento econômico com desenvolvimento social.

Palavras-Chave: Crises. Fundo Público. Banco Mundial. Seguridade Social. Neoliberalismo. Social-liberalismo.

ABSTRACT

This work has as object of study the World Bank guidelines for social security policies during the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inacio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff. The study has as main objective to analyze the existing links between the guidelines of the World Bank and the implementation of social security policies in the government of Fernando Henrique Cardoso, Lula and Dilma, to identify the theoretical basis of these guidelines. This work was developed into two sections. The first, entitled "Capital Crisis, Public Fund and the World Bank: bases and assumptions of contemporary social policies" analyzes the capitalist context globalized, under the hegemony of finance capital, with emphasis on the discussion of contemporary crises in the system of capital and the dispute for appropriation of public funds. In the second section, entitled "The World Bank guidance to Brazilian Social Security policies in FHC, Lula and Dilma" seek to highlight the Bank's guidelines to Brazilian social security policies, namely: Health policies, Social Assistance and Social Welfare, paying attention to the theoretical basis of these guidelines. As a methodological procedure to achieve the proposed objective we used the literature needed to broader understanding regarding the links between the crisis of capital, the appropriation of public funds, the structural state of adjustment, materialized in contrarreformas that It has played the accumulation of capital interests by prioritizing macroeconomic policies and the privatization and commodification of social policies. It was also conducted documentary research, based on data contained in the documents produced by the World Bank, called Country Assistance Strategy - CAS or Country Assistance Strategies - EAP, and evaluation of World Bank assistance to the country, we can identify the continuity in the guidelines of the Bank of Brazil's social security policies. From the desk study developed have seen that the theoretical basis of the Bank's guidelines for social security policies ranging from the Washington Consensus to social-liberalism. With this, we seek to identify between these theoretical foundations, traces of continuity and / or rupture, with regard to the guidance of the World Bank to the Brazilian social security policies. So, whether under the aegis of neoliberalism, or under the social-liberal assumptions, Brazilian Social Security policies are marked by the tripod of privatization, decentralization and focus. Both neoliberalism, as the Social-liberalism represent the ideology of the ruling class, ie, represent the interests of capital and help in the reproduction of bourgeois society. Thus, the social function of the Bank is to reaffirm the bourgeois hegemony in the contemporary scene, through the political and ideological struggle that is still present, explaining the relevance of class struggle. Therefore, the World Bank guidelines to Brazilian social security policies are permeated by a deeply ideological dimension, political and economic. In the specific case of this study, there is the thought of the ideologue Amartya Sen who has been the major theoretical framework of the World Bank guidelines in the Brazilian social security policies. We critically its theoretical formulations guided by the "new" concept of poverty, with proposals for economic growth with social development.

Keywords: Crisis. Public Fund. Worldwide bank. Social Security. Neoliberalismo. Social-liberalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CRISES DO CAPITAL, FUNDO PÚBLICO E O BANCO MUNDIAL: BASES E PREMISSAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS	18
1.1 Crises do capital e a disputa pelo fundo público	19
1.2 A função social do Banco Mundial: o discurso entre o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza	48
1.3 As bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas	65
1.4 Um crítica à concepção de pobreza do intelectual Amartya Kumar Sen	83
2. AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL ÀS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NOS GOVERNOS DE FHC, LULA E DILMA	101
2.1 As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social no governo FHC (1995 – 2002)	102
2.2 As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social no governo Lula (2003-2010)	128
2.3 As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social no governo Dilma (2011-2014)	148
2.4 As continuidades nas orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	178
REFERÊNCIAS	184

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto de estudo as orientações do Banco Mundial às políticas de seguridade social, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. Partimos do pressuposto que os governos mencionados desenvolveram as políticas de Seguridade Social, quais sejam: Saúde, Assistência Social e Previdência Social, subordinadas as orientações do Banco Mundial. Nesse sentido, nossa hipótese inicial é que os governos brasileiros estão subordinados aos ditames do grande capital e seguem às riscas as orientações do Banco Mundial, desenvolvendo um traço de continuidade nas políticas, programas e projetos sociais, no âmbito da Seguridade Social.

O interesse em investigar o tema surgiu da inserção profissional na Secretaria de Articulação Política do Estado de Alagoas, no ano de 2012, em que houve discussões em torno do *Programa Alagoas Tem Pressa*¹, cujas, políticas sociais propostas foram financiadas pelo Banco Mundial. Sendo assim, inicialmente a proposta do projeto de pesquisa ora apresentado a banca de seleção do mestrado tinha como foco de estudo, a relação do Estado de Alagoas com os organismos financeiros internacionais, através dos empréstimos concedidos, principalmente pelo BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento para implementação das políticas sociais do Estado.

No entanto, já no processo de seleção foi sugerido pelas professoras que compuseram a banca que esse tema deveria ser ampliado para um estudo mais geral, tendo em vista a relação de dependência do Brasil com os organismos financeiros internacionais na execução das políticas sociais. Ao longo dos estudos e das orientações podemos constatar a ínfima relação que os governos brasileiros, ora estudados veem adotando com os organismos financeiros internacionais, sendo esses protagonistas nas orientações das políticas sociais adotadas no país.

¹ O Programa “Alagoas Tem Pressa”, objetiva combater a pobreza, com foco maior nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública. É coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico – SEPLANDE e compreende o planejamento estratégico do Estado, com 25 projetos estruturantes e 33 projetos setoriais que se desdobram em mais de 400 ações. Cada ação é monitorada na Sala de Situação, no intuito de controlar o alcance das metas. Cabe aqui ressaltamos que o alcance dessas metas é uma imposição do Banco Mundial em decorrência do acordo firmado entre o ex governador de Alagoas Teotônio Vilela, ainda durante o seu mandato e esse agente financiador. Desde o final do ano de 2011, técnicos do Banco Mundial estão em missão no Estado de Alagoas, a fim de analisar e firmar contrato para liberação dos recursos. Com isso, torna-se crescente o endividamento externo do Estado de Alagoas, bem como a perda da autonomia sobre suas políticas públicas, já que estas ficam subordinadas ao interesse do capital.

Durante a graduação a temática da influência dos Organismos Financeiros Internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), sobre as Políticas Públicas brasileiras foi abordada na disciplina Gestão, Controle e Financiamento, ministrada pela professora Dr^a. Maria Valéria Costa Correia. Somado ao que já foi exposto, foi de fundamental importância minha inserção no Grupo de Pesquisa e Extensão Políticas Públicas, Controle Social e Movimentos Sociais coordenado pela mesma professora, visto que nos aproximou ainda mais da temática que pretendemos estudar.

A pesquisa desenvolvida partiu dos seguintes questionamentos: Qual a relação existente entre o enfrentamento das crises capitalistas contemporâneas e a disputa pelo fundo público? Tal questionamento tem como pano de fundo a discussão da relação entre economia e política. Qual o papel do Banco Mundial, enquanto organismo financeiro internacional no contexto do capitalismo mundializado? De que forma esse organismo interfere nas políticas de seguridade social no Brasil? Em que direção o Banco Mundial tem orientado as políticas de seguridade social brasileiras? Quais os fundamentos teóricos das orientações do Banco Mundial às políticas de seguridade social nos governos FHC, Lula e Dilma? Estas orientações estão sob a hegemonia de qual projeto? Em que medida as orientações do Banco Mundial às políticas de seguridade social estão sendo adotadas, a partir de 1995 até o primeiro governo Dilma?

Partindo de tais questionamentos, o objetivo geral deste trabalho é analisar os nexos existentes entre as orientações do Banco Mundial e a implementação das políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma. Como desdobramento do objetivo geral tem-se como objetivos específicos dessa pesquisa: desvendar a indissociável relação entre economia e política; atentar para as estratégias de enfrentamento do capital à sua crise, através da apropriação do fundo público; conhecer o papel do Banco Mundial nas orientações às políticas sociais, no contexto do capitalismo mundializado; caracterizar os fundamentos teóricos e seus respectivos ideólogos que dão sustentação aos documentos produzidos pelo Banco Mundial, na área das políticas de Seguridade Social no Brasil; analisar as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira; identificar as políticas de Seguridade Social financiadas pelo Banco Mundial; demonstrar as continuidades nas orientações do Banco Mundial às políticas, programas e projetos sociais, no âmbito da Seguridade Social, durante os governos de FHC, Lula e Dilma.

O estudo sobre as orientações do Banco Mundial às políticas sociais brasileiras tem se constituído tema fundamental, no debate contemporâneo. Vários autores no Serviço Social têm estudado sobre a temática proposta. Uma das pioneiras nesse tema é Valéria Correia, com sua tese de doutorado, intitulada “*O Conselho Nacional de Saúde e os Rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais*”, apresentada a Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, no ano de 2005. Outros autores que podemos destacar no debate mais recente sobre as orientações do Banco Mundial às políticas sociais brasileira são: Rodrigo Castelo, Cezar Maranhão, Ivanete Boschetti, Ana Elizabete Mota, Potyara Pereira, Roberto Lehr, Kátia Lima, Rosa Stein, dentre outros. Todos eles citados ao longo desse estudo. Esse tema tem sido presente tanto, nas produções teóricas, quanto nos encontros de Serviço Social. Podemos encontrar ampla produção nas Revistas: Serviço Social e Sociedade, Ser Social, Temporalis, Praia Vermelha, dentre outras.

No que se refere ao procedimento metodológico desta pesquisa, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica abrangeu um arsenal de produção teórica crítica fundamentar a análise do objeto. Já a pesquisa documental deu-se a partir da consulta aos documentos produzidos pelo Banco Mundial para orientar as políticas de Seguridade Social, durante os três governos estudados. Diante da vasta produção do Banco Mundial na área das políticas sociais, elegemos dois documentos produzidos pelo Banco Mundial que descrevem as prioridades, a composição e a distribuição da assistência a serem postas em prática pelos governos dos países mais pobres, destacando-se a América Latina e o Brasil, bem como os relatórios que analisam as políticas sociais implementadas pelos referidos países. São eles respectivamente: *Country Assistance Strategy – CAS ou Estratégias de Assistência ao País – EAP*, e *Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País*.

O método adotado para apreensão do objeto é o método histórico-crítico dialético, inaugurado por Marx. O estudo será pautado em aproximações sucessivas da realidade, bem como nas análises imanentes das obras. Para Marx o objeto de pesquisa tem existência objetiva, ou seja, não depende do sujeito, do pesquisador para existir. (NETTO, 2011, p. 21). Assim, o objetivo do pesquisador é reproduzir no plano ideal (do pensamento), a essência do objeto que investigou. (NETTO, idem, p. 22).

O presente trabalho foi desenvolvido em duas seções. Na primeira, intitulada “*Crisis do capital, Fundo Público e o Banco Mundial: bases e premissas das políticas*

sociais contemporâneas” analisa-se o contexto do capitalismo mundializado, sob a hegemonia do capital financeiro, com ênfase na discussão acerca das crises contemporâneas no sistema do capital e a disputa pela apropriação do fundo público.

No primeiro item dessa seção, intitulado de “*Crises do capital e a disputa pelo fundo público*”, constatamos a intrínseca relação entre economia e política, ou seja, a indissociável relação entre o poder econômico e o poder político no sistema do capital, enfatizando, dessa forma, a determinação ontológica do primeiro sobre o segundo, bem como da necessidade do Estado modificar sua forma de intervenção a fim de se adaptar às mudanças processada na base material do sistema capitalista. Veremos que é, em meio à crise contemporânea do capital, no contexto da ofensiva neoliberal, que o Estado tem-se colocado cada vez mais à disposição do capital. O direcionamento das políticas sociais está intimamente interligado as transformações ocorridas na economia, sendo essa última a base determinante da atuação do Estado. Diante do contexto de financeirização do capital, os organismos financeiros internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Mundial passaram a desempenhar um papel protagônico na orientação das políticas econômicas e as políticas sociais adotadas pelos países de capitalismo periférico, mediante a imposição da adoção dos programas de estabilização e de ajuste estrutural. Nesse sentido, a discussão sobre a disputa pelo fundo público se torna ainda mais imprescindível em tempos de crise, visto que cada vez mais este tem sido capturado pelo setor privado para reprodução do capital.

No ponto intitulado, “*A função social do Banco Mundial: o discurso entre o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza*”, discorreremos sobre o protagonismo do Banco Mundial nas orientações às políticas sociais no contexto do capitalismo mundializado. De acordo com Siqueira (2012), o Banco Mundial tornou-se o principal centro mundial de estudos sobre a problemática do desenvolvimento, após os anos de 1950. Constatamos que a atuação do Banco Mundial nas políticas sociais tem crescido muito nos últimos vinte anos de forma que a instituição publicou até 2013 mais de 4000 documentos somente para a área de proteção social e trabalho, sem contar as demais áreas.

Nesse sentido, a partir da década de 1970, o Banco Mundial vem apresentando interesse no trato à pobreza. Destaca-se, neste estudo, que é na década de 1980 que se configura o marco das orientações do Banco Mundial às políticas estatais implementadas pelos países de capitalismo periférico. Diante disso, o Banco Mundial passa a ter um papel significativo nas orientações às políticas sociais nos países de

capitalismo periféricos. Consta-se que é através dos documentos produzidos pelo Banco Mundial que se dá a orientação de qual deve ser o papel do Estado e os limites da sua atuação no desenvolvimento das políticas sociais. As orientações dos referidos organismos têm funcionado como instrumento de indução de contrarreformas dos países de capitalismo periférico, tendo beneficiado apenas o setor privado. O que está posto é um processo de privatização que reforça a desresponsabilização do Estado. Consta-se, que passados mais de 50 anos, é possível afirmar que tal aparelho de hegemonia tem como centralidade seu compromisso mais sólido com a reprodução da ordem do capital.

Ainda nessa seção, no item denominado, “*As bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas*”, tratamos baseados em Maranhão (2013, p.93), que diante do quadro crítico de deslegitimação do projeto neoliberal, o capital necessita, cada vez mais, que a intelectualidade da classe dominante estabeleça um consenso mínimo em torno das transformações ocorridas no mundo. Surge um grande desafio para dominação burguesa, qual seja a de reconstrução política e ideológica de sua hegemonia de classe. Diante do quadro de deslegitimação do ideário neoliberal, surge o que pode ser chamado de Social-liberalismo, uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da “questão social” e da luta política da classe trabalhadora. (CASTELO, 2013, p 47). Nesse item buscou-se identificar que entre o neoliberalismo e o social-liberalismo existem mais traços de continuidades do que de ruptura, podendo assim dizer que o social-liberalismo nada mais é do que o neoliberalismo sob novas roupagens para atender as necessidades de reprodução do capital.

No último item da primeira seção, caracterizado como, “*Um crítica à concepção de pobreza do intelectual Amartya Kumar Sen*”, identificamos que a referência teórica do Banco Mundial nas orientações às políticas sociais para os países periféricos tem sido do economista indiano Amartya Kumar Sen. Seus trabalhos teóricos estão direcionados para uma nova compreensão dos conceitos de miséria, fome, pobreza e bem-estar social. Uma das suas principais obras intitulada, *Desenvolvimento como liberdade*, (2000), o autor retoma os princípios do liberalismo, tais como: propriedade privada, liberdade e igualdade de oportunidades para a livre concorrência no mercado. Pesquisador da ONU foi um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e recebeu o Prêmio Nobel de economia em 1998. (SIQUEIRA, 2012). Baseados numa perspectiva crítico-dialética tecemos uma análise à concepção de pobreza do referido autor, tendo em vista que consideramos sua interpretação efêmera, pois não

toca nos fundamentos da reprodução da pobreza, que diz respeito ao modo de produção capitalista. Seu pensamento tem sido utilizado pelo Banco Mundial nas orientações às políticas de Seguridade Social brasileira, com a finalidade de culpabilizar o indivíduo pelo seu estado de pobreza, e pela sua conseqüentemente superação. Assim, o pensamento de Amartyan Sen tem sido a base teórica do Banco Mundial, visto que identificamos a influência do seu pensamento na definição de uma política social focada na extrema pobreza, bem como o papel do Estado e da sociedade civil no enfrentamento das expressões da questão social.

Por fim, na segunda seção, intitulada “*As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira nos governos de FHC, Lula e Dilma*” procuramos destacar as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira, quais sejam: as políticas de Saúde, Assistência Social e Seguridade Social, atentando para as bases teóricas dessas orientações. Observamos que no Brasil, a ofensiva neoliberal passou a ser implementada na década de 1990, principalmente nas administrações dos governos de Fernando Henrique Cardoso, tendo continuidade na gestão de Luís Inácio Lula da Silva e se afirmando no primeiro mandato de Dilma Vanna Rousseff. Seja baseado no referencial teórico do neoliberalismo, ou sob as premissas do Social-liberalismo as políticas de Seguridade Social brasileira passaram a ser organizada a partir do trinômio da focalização, descentralização e pela privatização.

Constata-se que é através dos documentos produzidos pelo Banco Mundial que se dá a orientação de qual deve ser o papel do Estado e os limites da sua atuação nas políticas sociais. Com base nos estudos desenvolvidos nessa última seção, discute-se que no Brasil, o atual padrão das políticas de Seguridade Social está fundamentalmente baseado na ideologia do Social-liberalismo, considerado neste trabalho como uma reatualização do neoliberalismo, para atender aos interesses do capital. Os ideólogos social-liberais seguem à risca a cartilha neoliberal da equidade, da igualdade de oportunidades e de programas de transferência de renda de alívio da pobreza, tal qual defendem o Banco Mundial e outros organismos multilaterais desde os anos 1990. De acordo com Netto (2007), existe um alcance minimalista das políticas social-liberais frente a uma questão social maximizada. Acrescenta Castelo (2013) que a ideologia social-liberal no Brasil está intimamente ligada às determinações externas do mercado mundial, ou seja, seguem à risca as orientações do Banco Mundial.

Ao final, apontamos que as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira, e em toda América Latina, há uma ênfase generalizada,

para políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, na privatização e precarização, em detrimento do investimento em políticas sociais universais.

Em suma, esta dissertação busca contribuir para as reflexões no âmbito do Serviço Social, no sentido, de desvendar os reais interesses do capital sobre as políticas de Seguridade Social brasileira. A discussão torna-se relevante no debate contemporâneo, visto que o estudo apresenta um panorama geral do contexto de crise do capitalismo contemporâneo, sob a égide neoliberal de restrição de direitos, privatização e precarização das políticas sociais. Que este trabalho sirva de instrumento para reflexão dos/as assistentes sociais e que ao se apropriarem do conteúdo passem a entender as determinações econômicas e políticas que permeiam as políticas sociais contemporâneas, sob orientação do Banco Mundial.

1. CRISES DO CAPITAL, FUNDO PÚBLICO E O BANCO MUNDIAL: BASES E PREMISSAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Esta primeira seção discorrerá sobre as bases e premissas das políticas sociais contemporâneas. Sendo assim, realizou-se um panorama geral em que estão assentadas as mudanças nas políticas sociais, do ponto de vista global, que vêm se desencadeando a partir da crise estrutural do capital mundial, nos anos 1970, e que repercutem em todos os aspectos da vida social.

De modo geral, apresenta-se um estudo sobre a inerência das crises no sistema do capital. Concomitantemente discutiu-se sobre as crises contemporâneas do capital e a apropriação privada do fundo público, para manutenção e reprodução do sistema capitalista. As análises contidas nesse trabalho parte do cenário capitalista a partir dos anos 1970, tendo como pano de fundo as discussões acerca do processo de financeirização do capital, e as modificações que as crises exigem na órbita do Estado, sob a égide da ofensiva neoliberal, principalmente atentando para o direcionamento das políticas sociais. Diante desse contexto, ressaltou-se o protagonismo do Banco Mundial nas orientações às políticas sociais dos países de capitalismo periféricos.

Nos anos 1990, com o adensamento da crise estrutural, o capitalismo entra numa profunda recessão; a dívida pública de quase todos os países ocidentais chegou a índices alarmantes, junto com o endividamento das famílias e das empresas. As medidas neoliberais não foram capazes de reanimar a dinâmica do capitalismo, mesmo porque as medidas tomadas serviram de combustível para o aprofundamento da crise. As intervenções feitas pelo Estado neoliberal nos gastos sociais não lograram êxito. Nessa direção, a ofensiva neoliberal atualmente vem sendo revisada pelos intelectuais burgueses, sendo posta no debate contemporâneo sobre novas roupagens, recebendo a denominação de social-liberalismo.

Veremos ao longo do estudo que entre o neoliberalismo e o social-liberalismo existem mais traços de continuidades do que de rupturas, não podendo, portanto, ser caracterizado como uma nova ideologia. Destaca-se, por fim nessa seção o pensamento do intelectual Amartya Kumar Sen, importante e influente ideólogo do Banco Mundial, com vasta produção nos documentos que contém orientações as políticas de Seguridade Social brasileira.

1.1 Crises do capital e a disputa pelo fundo público

Partimos do pressuposto que as crises no sistema do capital devem ser tratadas sob uma perspectiva de totalidade, ou seja, englobando os aspectos econômicos, políticos e sociais. Mandel (1990), explicita que, a construção de um método de análise das crises capitalistas passa pela capacidade do pesquisador em conhecer e distinguir os fenômenos de aparecimento da crise, seus detonadores, suas causas profundas e sua função. Desse modo elegemos como matriz teórica para os estudos das crises no sistema do capital, a estrutura central do método inaugurado por Karl Marx, o materialismo histórico-dialético.

Nesse sentido, no estudo das crises no capitalismo, Karl Marx foi o grande teórico e pioneiro nessa discussão. Marx discorre sobre as crises, de maneira dispersa nos livros II, III e IV de *O Capital*, bem como em obras conjuntas com Engels como citaremos mais adiante. De acordo com os estudos de Braz e Netto (2006), entende-se que o modo de produção capitalista possui como marca inerente a eclosão de sucessivas crises. Para Mészáros: “crises de intensidade e duração variadas são o modo *natural* de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação” (2002, p.795, grifos do autor).

Ao longo da vigência do capitalismo, conjunturas de depressão econômica e social são constantemente identificadas, recaindo sobre os trabalhadores as principais mazelas desses períodos. Em sua ascensão histórica era possível, de alguma forma, ao capital, reverter os impactos dos momentos de colapso, à medida que as crises que o afetava atingiam apenas alguma(s) das suas estruturas internas², não comprometendo a totalidade do sistema.

Marx, em *O Capital*, apreendeu na *Lei Geral da Acumulação Capitalista*, uma lei tendencial, que o capital possui uma natureza inalterável. Assim, Marx conseguiu desvelar a essência desse modo de produção, cuja “a finalidade da produção capitalista, porém é a valorização do capital, isto é, a apropriação de mais-trabalho, produção de mais-valia, de lucro” (1986, p. 190). O objetivo do capital é sua contínua expansão,

² A produção capitalista está fundamentada em três estruturas básicas: produção, consumo e circulação (MÉSZÁROS, 2002).

acumulação e obtenção de lucros, à custa da degradação da classe trabalhadora³. Nas palavras do próprio autor, “os trabalhadores são a alavanca da riqueza capitalista” (Idem, p. 266). Isso significa que, quanto maior for a acumulação e a riqueza produzida pelo trabalhador maior será também sua miséria.

Na esteira desse pensamento, afirma Mézáros, o “sistema do capital é orientado para a expansão e movido pela acumulação” (2002, p.100). Portanto, o objetivo do sistema é a acumulação dos lucros em escala crescente, mesmo que seja em detrimento das necessidades da classe trabalhadora.

A tendência do sistema do capital a se expandir de forma global é uma das estratégias que conduz a uma maior produtividade do trabalho. Portanto, a globalização não é algo gerado pelo sistema do capital na sua forma contemporânea, pois desde sua gênese, o sistema do capital utiliza-se desse mecanismo para sua reprodução enquanto tal. Tendo o capital o objetivo primordial de autovalorização desse sistema, Marx define a crise como sendo, “justamente a fase de estorvo e interrupção do processo de acumulação” (1986, p.939).

Braz e Netto ao constatarem que o modo de produção capitalista é marcado por crises econômicas que revelam a instabilidade do sistema apontam inicialmente que:

Tais crises eram mais ou menos localizadas (a primeira de 1825, envolveu praticamente apenas a Inglaterra), desde 1847-1848, elas passaram a ganhar dimensão mundial, e a mais grave do século XIX foi a que eclodiu em 1873. No século XX, a crise que se abriu em 1929 teve consequências catastróficas. A partir do segundo pós-guerra foram implementadas políticas macroeconômicas e surgiram instituições nacionais e supranacionais com o objetivo de reduzir os impactos das crises (2006, p. 156).

A partir desta citação, podemos evidenciar que o desenvolvimento do capitalismo, ao longo de toda a segunda metade do século XX e na entrada do século XXI, permaneceu alternando entre *prosperidade* e *depressão* (ou *recessão*, que designa uma depressão menos violenta), o que aponta para o caráter ineliminável das crises. Nas palavras de Braz e Netto,

³ Marx na *Lei Geral da Acumulação Capitalista* demonstra que a produção da riqueza sobre as bases capitalistas é conseqüentemente a produção da pobreza. Ela ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. A acumulação da riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto. (Idem, p. 275).

A análise teórica e histórica do MPC (modo de produção capitalista) comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo. Expressão concentrada nas contradições inerentes ao MPC, à crise é *constitutiva* do capitalismo: **não existiu e não existirá capitalismo sem crises** (grifos dos autores, idem, p. 157).

Assim, os autores afirmam categoricamente que as crises econômicas são inerentes ao modo de produção capitalista, elas não existem como algo alheio a este, mas como característica essencial que a compõem. Portanto, é o movimento do capital o gerador das causas de suas próprias crises, e por isso, Braz e Netto salientam que é possível existir uma organização econômica sem crises, porém jamais no sistema capitalista, e sim com um novo modo de produção totalmente distinto do capitalismo.

Nessa direção, Castelo (2013), acrescenta que as contradições imanentes ao capitalismo colocam limites objetivos à contínua expansão da reprodução ampliada do capital. Tais limites se manifestam na forma das crises econômicas. Sendo intrínsecas ao capitalismo, elas são administradas de diversas formas pelas classes dominantes ao longo da história. Para o autor, as crises econômicas, deveriam ser entendidas como elementos centrais e inelimináveis do capitalismo, e não como uma falha do sistema que o desvirtuaria de um hipotético ponto de equilíbrio. A instabilidade e o desequilíbrio seriam o estado “natural” do capitalismo.

Conforme as análises de Braz e Netto (2006), as próprias crises são contraditórias, uma vez que explicitam as contradições do modo de produção capitalista e ao mesmo tempo geram mecanismos para o auge de um novo ciclo produtivo. Portanto, as crises exercem sua função na reprodução do capitalismo, elas são as responsáveis por criar condições de novas especialidades para restaurar e garantir a manutenção do modo de produção capitalista - MPC. É por isso que, por mais grave que seja a crise, ela por si só não gera o colapso do capitalismo, ao contrário, ela reproduz com mais força esse modo de produção capitalista.

Contudo, mesmo as crises tendo sua funcionalidade para o capitalismo cabe ressaltar, conforme Braz e Netto que elas,

Não interessam a nenhum dos sujeitos sociais em presença na sociedade burguesa, nem aos capitalistas, nem aos trabalhadores. É evidente que seus impactos atingem muito diferentemente as classes

sociais; não há o mesmo custo para todos: os trabalhadores sempre pagam o preço mais alto. (ibid., p. 163).

Desse modo, durante as crises, todas as classes sociais são prejudicadas, desde os grandes empresários, aos médios e pequenos empresários, mas é certo que as classes trabalhadoras sempre são as mais atingidas, pois sofrem com o desemprego e são lançadas ao pauperismo. Diante disso, Mandel afirma que: “toda crise capitalista de superprodução golpeia mais fortemente os fracos que os fortes, os pobres do que os ricos” (1990, p. 46).

No entanto, apesar dos prejuízos causados para ambas as classes, Braz e Netto (2006) afirmam que as crises são inelimináveis do modo de produção capitalista e que “elas são a demonstração cabal de que esse modo de produção é constituído e dinamizado por contradições e só se desenvolve com a reprodução e a ampliação dessas mesmas contradições” (p. 163). Em suma, as crises exibem as contradições do próprio sistema do capital, e para manter o modo de produção é necessária a reprodução constante dessas contradições.

É importante destacar que em tempos de fragilidade da acumulação capitalista, muitos fatores, tais como: econômicos, políticos e sociais podem deflagrar as crises. No entanto, não podemos esquecer que as causas das crises capitalistas são mais profundas, ou seja, elas são advindas das contradições da relação capital/trabalho (da base material), e, conseqüentemente, das lutas de classes. Todo o processo de produção capitalista é marcado por uma intensa disputa entre as classes envolvidas (burguesia e proletariado), que gira em torno do controle do processo de trabalho.

Dentro da tradição marxista, existem inúmeras interpretações em relação às crises no sistema do capital. Podemos citar vários clássicos da tradição marxistas que se debruçaram sobre a discussão das crises no sistema do capital. São eles: Ernest Mandel, David Harvey, Lenin, François Chesnais, dentre outros. Diante de um vasto arsenal teórico, destacamos a contribuição do filósofo húngaro István Mészáros, pois é dele o mérito da análise mais profunda e ampla na tradição marxista sobre a crise que afeta o capital, recendo dele a conceituação de crise estrutural. Devido à profundidade e a gravidade da crise da década de 1970, diversos autores veem adotando o termo da crise estrutural do capitalismo, por sua profunda gravidade ter alcançado a economia, a política e a cultura, tanto do ponto de vista espacial quanto temporal.

Essa crise dos anos de 1970 em tudo se difere das anteriores. Conhecida como a “crise do petróleo”, a crise estrutural do capital que experimentamos hoje é, segundo Mészáros (2002), a mais severa da história da humanidade. Nesse sentido, toda a estrutura do sistema (produção, consumo e circulação) é afetada, estendendo-se a crise à diferentes áreas da produção – do que advém seu caráter universal -, bem como à totalidade do globo, não se restringindo, como todas as crises que a precederam a países ou grupos específicos.

A crise estrutural perdura desde a década de 1970, e nela os antagonismos do sistema do capital estão se agravando em todos os campos da produção e de modo global. Em relação à origem da crise estrutural do capital e ao espaço onde a mesma está incluída, Mészáros, afirma que “... a crise estrutural não se origina por si só em alguma região misteriosa: reside dentro e emana das três dimensões internas, produção, consumo e circulação.” (2002, p. 798). O referido autor afirma ainda que, enquanto essas dimensões estiverem funcionando normalmente, não há nenhuma crise estrutural, podendo haver outros tipos de crise, como as cíclicas, que não afetam as três dimensões em conjunto; e, portanto, não coloca “em questão os limites últimos da estrutura global” (2007, p. 125/126).

Para Mészáros, “esta crise estrutural não está confinada à esfera socioeconômica”. É uma crise que, também, “afeta todo o processo de reprodução do sistema de valores do capital” (2002, p.800/272). Sendo assim, as instituições que contribuem para a reprodução dos valores burgueses como: a família, a igreja e a educação, também se encontram em crise.

De acordo com o autor supracitado, a crise conjuntural⁴ é própria do sistema capitalista, portanto,

Pertence à ‘normalidade’ do modo de funcionamento do capitalismo, qual seja, através de enormes flutuações que representam as crises e retomadas do avanço econômico. No último quarto de século, pelo contrário, o que vimos foi a crise estrutural do capitalismo, determinada pela ativação de um conjunto de contradições e limites que não podem ser superados pelo próprio sistema (MÉSZÁROS, 2000, p. 149).

Na crise estrutural do capital, ao contrário do que acontecia durante as crises cíclicas, temos a ativação dos limites absolutos⁵ do capital, efetivada devido ao fato da

⁴ Quando nos referimos a crise conjuntural, estamos tratando da crise estrutural do capital, conforme as análises de Mészáros.

constatação do fim da ascendência histórica do capital no atual momento histórico (MÉSZÁROS, 2002, p.219). Nas crises cíclicas, apesar de suas graves consequências, só os limites relativos do capital são ativados.

Como assevera Mézáros faz-se necessário reconhecer que os limites absolutos do capital foram ativados. Em relação às questões graves que são enfrentadas pela humanidade, atualmente, as quais são formas de expressão da ativação dos limites absolutos do capital, Mézáros, seleciona quatro para ser objeto de sua análise: o desemprego crônico, a destruição do meio ambiente, a luta pela emancipação das mulheres, e a contradição entre o desenvolvimento econômico transnacional e os Estados nacionais. Ele alerta para o fato de que as mesmas não são consideradas de forma isolada, mas ao contrário, “cada uma delas é o centro de um conjunto de grandes contradições” (Idem, p.222). Essas questões afetam de forma profunda o funcionamento do próprio sistema do capital.

Portanto, como afirmamos anteriormente, a crise estrutural do sistema não está restrita apenas à dimensão socioeconômica. Como esclarece Mézáros, “Realmente, a crise estrutural do capital se revela como uma verdadeira crise de dominação em geral” (Idem, p.800). A crise afeta todas as relações humanas e todas as esferas de atividade, até mesmo o cotidiano dos indivíduos é afetado pela crise. Assim, ressalta o autor que “A crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos” (MÉSZÁROS, 2000, p. 14). Acrescenta ainda, que a crise estrutural “deverá reverberar através do planeta, até mesmo nos remotos cantos do mundo, afetando cada aspecto da vida, desde as dimensões produtivas diretamente materiais às mais mediadas dimensões intelectuais e culturais” (idem, *ibid*, p.15).

Neste processo de contradições o conjunto das relações humanas também foi afetado pela crise estrutural. Um dos efeitos da crise é a precarização dos serviços sociais. Como demonstra Mézáros,

Os serviços sociais mais elementares são submetidos a duros cortes: uma medida verdadeira do ‘trabalho civilizador’ do capital hoje. Contudo, até mesmo tais somas e cortes estão muito longe de ser suficientes para permitir ao capital seguir imperturbável o seu

⁵ Os limites absolutos são aqueles que não podem ser deslocados/ultrapassados no interior da lógica reprodutiva do capital. Constituem parte integrante do funcionamento do capital em sua fase destrutiva, são inelimináveis e avançam junto com a auto reprodução do capital, se aprofundando. São eles: *o desemprego crônico, a destruição dos recursos naturais finitos, a luta pela emancipação das mulheres e o conflito entre o desenvolvimento do capital transnacional e os Estados nacionais.* Mézáros (2000).

caminho: uma das provas mais evidentes da crise de dominação (2002, p.801).

Fica evidente então que para responder às suas contradições iminentes, o capital submete os trabalhadores a condições de existência cada vez mais explosivas. As “concessões” de outrora são sistematicamente minadas pelo capital para garantir sua acumulação lucrativa, não havendo mais espaço em sua reprodução sociometabólica para concessões de “direitos” aos trabalhadores. Em sua fase de ascensão histórica, o capital ainda podia fazer determinadas concessões, mas com o fim dessa fase, suas contradições não podem mais ser ocultadas.

Nessa perspectiva, a crise estrutural revela a capacidade destrutiva do próprio sistema, como salienta Mészáros,

O capitalismo, que foi o único sistema a atingir um domínio do mundo em sua totalidade, é, ao mesmo tempo, um sistema destrutivo. Cada avanço da produção traz consigo o seu oposto. Do ponto de vista da lógica do capital, o consumo equivale à destruição. Um sistema que se viabiliza pela auto reprodução em escala crescente, necessariamente se choca contra as barreiras, de forma destrutiva em si e por suas implicações. O capital necessita expandir-se apesar e em detrimento das condições necessárias para a vida humana, levando aos desastres ecológicos e ao desemprego crônico, isto é, a destruição das condições básicas para a reprodução do metabolismo social (2000, p. 152).

Prossegue Mészáros afirmando que a novidade da crise de hoje apresenta quatro aspectos principais. Quais sejam:

(1) seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.); (2) seu alcance é verdadeiramente global (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises do passado); (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir permanente, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na "administração da crise" e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia (2002 , p.796).

Um das respostas à crise estrutural se deu com o processo de reestruturação produtiva⁶, que se desencadeou a partir do início dos anos 1970, com o esgotamento do padrão de acumulação caracterizado como o binômio taylorismo/fordismo, ao lado do fim da fase keynesiana ou do *Welfare State*⁷. Como afirma Antunes: “Após um longo período de acumulação de capitais que ocorreu durante o apogeu do fordismo e da fase keynesiana, o capitalismo, a partir dos anos 1970, começou a dar sinais de um quadro crítico” (ANTUNES, 2009, p. 31).

Após um longo período de acumulação de capitais, ocorrido durante o apogeu do fordismo, na chamada *três décadas gloriosas* (1940-1970), foi a partir da década de 1970 que esse modo de produção capitalista começou a dar sinais de esgotamento. O autor aponta seis aspectos que evidenciam o quadro crítico dessa crise, considerada por ele como uma expressão fenomênica da crise estrutural. Conforme Antunes, *o primeiro traço* se expressou na queda da taxa de lucro, causada pelo aumento do preço da força de trabalho. *O segundo traço* teria sido o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, caracterizado por Antunes como a expressão mais fenomênica da crise estrutural do capital. Tal esgotamento foi dado pela incapacidade de respostas à retração do consumo que se acentuava; porém, “tratava-se de uma retração em resposta ao *desemprego estrutural* que então se iniciava” (ANTUNES, 2009, p. 31 grifos do autor); *o terceiro aspecto* seria a hipertrofia da *esfera financeira*, uma relativa autonomia em face dos capitais produtivos, “o que também já era expressão da própria crise estrutural do capital e seu sistema de produção”; *o quarto traço* se refere ao aumento da concentração de capitais, a partir das fusões das empresas monopolistas e oligopolistas; *o quinto traço*, ressaltado pelo autor, diz respeito à crise do *Welfare State* ou do Estado de Bem-Estar Social, o que acarretou a crise fiscal do Estado capitalista, com a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital

⁶ A reestruturação industrial deu-se baseado na competitividade com o mercado mundial, adequando as indústrias a flexibilização da produção. Estas já não eram mais verticalizadas, se automatizaram, descentralizaram-se, aderiram à terceirização, enfim, tudo que foi necessário para a manutenção da extração dos lucros e expropriação do trabalho. De certo, a classe trabalhadora foi a mais atingida com a crise e a reestruturação, pois tornaram-na cada vez mais fragilizada e fragmentada. Assim, a crise do capital suscitou “novas formas de produção e consumo”, de maneira que “se impôs uma nova articulação entre o Estado e a produção.” (LESSA, 2007, p. 318).

⁷ Cabe salientar que o *Welfare State* ou Estado bem-estar social não foi uma política que abrangeu a todos os países, limitando-se aos países de capitalismo central. A implementação do *Welfare State* traz em si contradições: ao mesmo tempo que ele foi uma resposta à crise do capital com vistas a restaurar suas taxas de acumulação, ele também ampliou a concepção de direito e a atuação da esfera estatal. (BEHRING e BOCHETTI, 2007).

privado; *o sexto e último traço* foi o aumento acentuado das privatizações, “a tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho” (ANTUNES, 2009, p. 32).

Para uma melhor compreensão das causas que levaram à crise de 1970, portanto, faz-se necessário reportar-se às décadas anteriores, conhecidas como “anos de ouro⁸”. Em outros termos, a crise que despontou no cenário mundial no final da década de 1960 e início dos anos 1970 tendo um dos principais elementos de sua decorrência o esgotamento do período conhecido como “anos de ouro” ou keynesianismo e do binômio taylorista/fordista.

De acordo com (BEHRING e BOCHETTI, 2007), o Keynesianismo é o termo utilizado para denominar a teoria de John Maynard Keynes, que propunha uma intervenção estatal com a finalidade de reativar a produção e evitar uma crise. Nesse sentido, o keynesianismo defendia a aplicação de algumas medidas, tais como: planificação da economia; política fiscal; distribuição de subsídios; intervenção na relação capital/trabalho, por meio de política salarial e de “controle de preços”; políticas sociais; e oferta de créditos associadas a uma política de juros. Por meio dessas estratégias, o Estado deveria evitar a queda da taxa de lucros, exercendo, desse modo, certo controle sobre o ciclo do capital. Acrescenta ainda que o fordismo é caracterizado pela produção em massa para o consumo em massa; padronização dos produtos; automatização da produção; introdução da linha de montagem, com vistas a regularizar o trabalho sob o controle da empresa; e de acordos coletivos com os trabalhadores, com a finalidade de gerar ganhos de produtividade do trabalho.

Sobre o binômio taylorismo/fordismo, Antunes (1999), afirma que este se constitui como uma técnica de gestão mais apropriada para expropriação intensificada do operário – massa, destituindo-o de qualquer participação na organização do processo de trabalho, que se resumia a uma atividade repetitiva e desprovida de sentido. Esse processo produtivo caracterizava-se por uma linha rígida de produção, o capital “suprimia” a dimensão intelectual do trabalho operário, que era transferida para as esferas da gerência científica. Esse padrão produtivo estruturou-se com base no trabalho parcelar e fragmentado, na decomposição das tarefas. Em síntese, a atividade de trabalho reduzia-se a uma ação mecânica e repetitiva.

⁸ Conforme Behring (2008), os “anos de ouro” ou os 30 anos gloriosos, como também são conhecidos, caracterizaram-se pelo período de forte expansão do capital, com altas taxas de crescimento e ganhos de produtividade para as empresas; em contrapartida, são lançadas políticas sociais para os trabalhadores, viabilizadas pelos Estados sociais nos seus diferentes formatos históricos que adquiriu.

Com efeito, esse padrão de acumulação entra em crise nos anos de 1960, impondo ao capital uma nova organização do trabalho, bem como uma nova organização no seu sistema ideo-político de dominação. Nessa direção, não demorou muito para que as lutas operárias se estabelecessem em busca de melhores salários e contestasse a organização do trabalho, a crise fiscal do Estado, a inflação, entre outros. Para conter tal crise, o capital novamente impõe um novo padrão de acumulação, mediante o processo de reestruturação produtiva. Diferentemente do padrão fordista, onde as empresas produziam em excesso em massa, ou seja, em grande quantidade, agora a produção flexível passa a produzir de acordo com as novas exigências do mercado.

Dentro do processo de reestruturação produtiva também houve mudanças quanto à forma de contratação e gerenciamento da força de trabalho. As empresas passaram a requisitar trabalhadores multifuncionais, capazes de operar diversas funções. Aumentando assim, a exploração sobre o trabalhador, por meio do trabalhador polivalente. Esse novo modelo de produção é denominado de toyotismo.

Após a derrota das lutas operárias, o capitalismo encontrará as bases sociais e ideopolíticas para reestruturar o capital; para tanto, se utilizará de um novo padrão produtivo, conhecido como toyotismo (GOUNET, 1999) ou, como o denomina Harvey (2010), acumulação flexível. Para Harvey, a acumulação flexível é “marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, do mercado de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 2010, p. 140).

Acerca da acumulação flexível, Harvey a caracteriza:

Pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]. (HARVEY, 1992 *apud* ANTUNES, 2008, p. 28).

Assim, enquanto processo ágil e lucrativo de produção de mercadorias, o toyotismo/acumulação flexível ou modelo japonês foi o novo padrão de acumulação que o capital utilizou para recuperar-se de sua crise estrutural. De acordo com Gounet

(1999), o toyotismo criado por Taiichi Ohno, engenheiro da Toyota, buscou adequar o mercado automobilístico no Japão, já que neste país convinha produzir variedades em pequenas quantidades devido à geografia do país. Este sistema foi adotado progressivamente no período de 1950 a 1970, ficando conhecido também como método flexível, *just-in-time*⁹ ou método *kanban*.

Ainda sobre o toyotismo, Gounet (1999), afirma que:

O toyotismo é uma resposta à crise do fordismo dos anos 70. Ao invés do trabalho desqualificado, o operário torna-se polivalente. Ao invés da linha individualizada, ele se integra em uma equipe. Ao invés de produzir veículos em massa para pessoas que não conhece, ele fabrica um elemento para a satisfação da equipe que está na sequência da sua linha. [...] Finalmente, estamos na fase do enriquecimento das tarefas, da satisfação do consumidor, do controle de qualidade. (GOUNET, 1999, p. 33).

O que tentamos evidenciar até aqui é que essas mudanças ocorridas na organização do trabalho têm seus rebatimentos na estrutura do Estado, visto que este se reconfigura para atender as exigências postas pela necessidade de acumulação do capital. Os capitalistas, também afetados economicamente pela crise visando retomar o crescimento dos lucros, deram início a alternativas para conter a crise. Dentre elas podemos dizer que a mais impactante foi a reestruturação da indústria, através do novo modelo de acumulação, o toyotismo, aliada a regulação do Estado, através do neoliberalismo¹⁰. Logo, o modelo de produção toyotista deu o suporte para esse redirecionamento do Estado.

Com relação às modificações sofridas pelo Estado, impostas pelas transformações na base econômica, Behring & Boschetti (2008b), afirmam que a expressão *Welfare State*, tem origem na Inglaterra na década de 1940, designa um conjunto específico de políticas sociais, diferenciando-se do conceito de seguridade social que integra o *Welfare State* [...]. O *Welfare State* não pode ser generalizado para todos os países europeus. Na França, por exemplo, esse termo não é utilizado para designar o sistema de proteção social; esse país adota a expressão *État Providence*

⁹ De acordo com Pinto (2010, p.69), a tradução literal dessa expressão seria “no tempo certo”. Todavia, seu significado é mais abrangente: organizar-se sob o regime *just-in-time* significa produzir somente o que é necessário (seguindo exatamente as especificações do cliente), na quantidade necessária (nem mais, pois se deve abolir o estoque, nem menos) e no momento necessário (nem antes, o que significa ter um “estoque” na forma de capacidade produtiva ociosa, nem depois).

¹⁰ Tratar-se-á mais profundamente das características do Estado neoliberal mais adiante, no item intitulado, “As bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas: do neoliberalismo ao social-liberalismo”.

(Estado-Providência), expressão forjada pelos liberais contrários à ação estatal, remetendo a ‘providência’ para uma ação ‘divina’. [...] Castel (1999) utiliza o termo Estado Social para definir o modelo francês, escapando da associação entre Estado e Providência e do termo importado *Welfare State*. [...] O padrão de acumulação capitalista keynesiano/fordista esteve intimamente ligado à consolidação do Estado Social. [...].

Na construção do Estado Social, a seguridade social integra um conjunto específico de políticas sociais. A seguridade social é parte integrante do Estado Social e que constitui, muitas vezes, o elemento central na sua fundação e na abrangência da intervenção social do Estado. A seguridade social nem pode ser restringida nem confundida com seguro social ou providência, pois ao menos três elementos se destacam historicamente na sua composição: seguros, saúde e benefícios assistenciais [...]”. (BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

Cabe aqui ressaltar que o *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, tinha como propósito delimitar o campo de luta de classes. Em outras palavras pretendia fazer com que os trabalhadores desistissem de lutar pela instauração do sistema socialista, em troca do acesso aos elementos constitutivos do *Welfare State* (políticas sociais compensatórias). Tal compromisso se sustentava na exploração do trabalho dos países de capitalismo periférico.

Segundo Antunes, o *Welfare State* caracterizou-se por um sistema de proteção social com ampliação dos direitos sociais. Tal sistema não foi a tônica de todos os países, pois a experiência welfarista se limitou aos países de capitalismo central. Tinha como objetivo permitir aos assalariados continuarem consumindo, mesmo aqueles impedidos de se integrar à produção, seja pela aposentadoria, velhice ou por qualquer outro motivo. Para o autor:

a assinatura desse compromisso contou com a participação de sindicatos e partidos políticos, ambos servindo de espaço de discussão entre trabalhadores e patrões. Ao Estado, “aparentemente”, cabia o papel de mediador das duas classes, no entanto, ele defendia os interesses do capital, cuidando de torná-los aceitáveis a ambas as partes. (ANTUNES, 2009, p. 38).

O que nos interessa frisar é que a crise necessitou de mudanças na reorganização produtiva, através do advento de um novo modo de produção, mais flexível, com alto

incremento tecnológico e aumento da exploração do trabalho. Tais mudanças se fizeram sob comando do capital financeiro (DURIGUETTO, MONTAÑO, 2011). O que modificou também as funções do Estado, sem que esse perdesse sua essência de “comitê executivo da burguesia”. (NETTO, 2011).

Nessa direção, o desmonte das políticas sociais no capitalismo contemporâneo é marcado pela crise dos anos 1970, pelo processo de reestruturação produtiva e pela financeirização do capital. O ajuste neoliberal redimensiona as ações do Estado, sendo este colocado cada vez mais a serviço do capital em detrimento ao trabalho. Em meio a este contexto, é preciso ressaltar que o uso do fundo público pelo setor privado, tem sido cada vez mais utilizado para assegurar a reprodução do capital.

Diante do exposto, fica evidente a intrínseca relação entre economia e política, bem como que vivenciamos uma crise sem precedentes que atinge todas as dimensões da sociedade: econômica, política, e social. O sistema do capital não é capaz de eliminar as causas das crises, isso significaria se autodestruir, mas tenta remediar as suas consequências, pois não vai pôr em xeque a sua reprodução incontrolável. Apesar da gravidade deste momento histórico, nesta fase ameaçadora à vida humana, o capital prossegue sua trajetória de dominação e exploração da força de trabalho humana.

Ainda diante das contribuições teóricas marxistas, destacamos outro importante intelectual do mundo contemporâneo, considerado um clássico do século XX, Ernest Mandel. Suas interpretações com relação às crises no sistema do capital, nos permite compreensão do nosso objeto de estudo. A sistematização mais significativa de Mandel sobre as características do capitalismo após a II Guerra Mundial está contida no livro, *O capitalismo tardio*, de 1972. Contudo, suas análises mais profundas sobre as crises no sistema do capital está presente na publicação intitulada, *A crise do capital*, que contém uma série de artigos e palestras do autor.

Assim, Mandel em suas interpretações resgata a categoria da totalidade, entendendo que as formas concretas que esse modo de produção engendra em cada momento histórico são resultantes da interação de uma série de variáveis parcialmente independentes entre si. Portanto, a totalidade é um elemento central na reflexão mandeliana. O que nos interessa destacar é que em seus estudos Mandel faz referência sobre a crise financeira endêmica do estado capitalista, a partir de 1973.

Nessa direção, Mandel (1982), afirma que os problemas das dívidas externas¹¹ constituem verdadeiro déficit crônico nas balanças de pagamentos dos Estados devedores. Nesta perspectiva o autor vai apontar que o Estado vai incorporar o papel de administrador das crises, desencadeando uma série de medidas anticíclicas ou anticrises. Para ele, o grande administrador do conjunto de crises no capitalismo tardio é o Estado.

Sendo assim, tanto em *O capitalismo tardio*, quanto em *A crise do capital*, Mandel identifica antecipando-se à maioria dos intelectuais da época, as contradições internas e históricas que levarão à *onda longa com tonalidade recessiva* que o mundo contemporâneo vive há algumas décadas, a partir das categorias fundantes da teoria social de Marx. Vale salientar que, para Mandel, já na década de 1960 colocavam-se indícios recessivos que foram controlados devido à dessincronização do ciclo industrial nos principais países imperialistas.

No entanto, em 1974-75, as contradições operantes, em função das profundas transformações econômicas do período anterior, vão emergir de forma contundente e sincrônica nos EUA, antiga RFA e Japão. Em linhas gerais, essa recessão generalizada em 1974-75 foi a expressão do esgotamento da *onda longa expansiva*, tal como Mandel previa em, *O capitalismo tardio*. Diante desse quadro, o autor afirma que as causas fundamentais dessa crise, que não ocorreu por acaso ou por simples acidente de percurso, não foram eliminadas.

O capitalismo monopolista¹² aprofundou todas as contradições do capitalismo. Este aprofundamento é a força motriz mais poderosa do período histórico de transição que teve início com a vitória definitiva do capitalismo financeiro mundial. Os monopólios, as oligarquias, as tendências para dominação em detrimento da liberdade e a exploração de um número cada vez maior de nações pequenas por um número reduzido de nações ricas e fortes são os traços distintivos do imperialismo, qualificando-o como capitalismo parasitário.

¹¹ De acordo com Gomes, a dívida externa normalmente deveria ser dívida privada, pois é a relação da nossa economia com outros países, e a dívida pública é uma dívida contraída pelo estado junto a investidores nacionais ou internacionais. Daí, dívida pública também pode ser dívida externa. Para se aprofundar mais sobre o assunto, consultar <http://menezesgomes.blogspot.com.br/2009/11/divida-publica-porque-declarar.html>

¹² De acordo com Netto (2011), existem fases ou estágios do capitalismo. São eles: estágio primitivo ou de manufatura (século XVI); estágio clássico ou de livre concorrência (século XIX); e estágio monopolista ou imperialista. O desenvolvimento capitalista alcança o seu patamar mais alto na ordem monopolista. Nela, o Estado tem um papel central e específico. Visto que é na ordem monopolista, que o Estado burguês se enfrenta com a questão social, tipificadas nas políticas sociais. Segundo Netto (2011), O Estado burguês no capitalismo monopolista, execer o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista.

De acordo com Mandel (1982), uma das características do capitalismo durante a ampliação da legislação social é uma redistribuição significativa do valor socialmente produzido em favor do orçamento público, que devia absorver uma porcentagem cada vez maior dos rendimentos sociais, visando proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado no capitalismo monopolista.

O autor supracitado destaca que no capitalismo tardio existe uma tendência inevitável de que o Estado incorpore um número crescente de setores produtivos e reprodutivos, visando às condições gerais de acumulação por ele financiados. Sem essa socialização dos custos, Mandel (1982, p.339) afirma que esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de suprir as necessidades do processo capitalista de trabalho. Dessa forma, “ocorre o uso crescente do orçamento do Estado para o financiamento de pesquisas e dos custos do desenvolvimento, e as despesas estatais são destinadas a financiar ou subsidiar grandes projetos industriais” (MANDEL, 1982,p.339).

A tese de Mandel (1982), sobre o capitalismo tardio, afirma que é função primordial do Estado administrar as crises econômicas e políticas que ameaçam o processo de produção capitalista. Neste sentido, o Estado, por meio de políticas governamentais anticíclicas, proporciona garantias econômicas aos processos de valorização e de acumulação. Essa função do Estado envolve a manipulação ideológica da classe trabalhadora, visando integrar o trabalhador à sociedade capitalista tardia como “consumidor, parceiro social, cidadão”, e buscando ainda transformar qualquer rebelião em reformas que possam ser absorvidas pelo sistema.

A partir do arsenal teórico com relação à inerência das crises no sistema do capital partimos para a análise das crises no contexto da mundialização¹³ do capital.

¹³ A categoria *mundialização do capital* foi originariamente cunhada pelo economista francês François Chesnais (1996), com vistas a se contrapor ao termo *globalização*, que difundia a ideia de adaptação e de processo irreversível. Chesnais (1996) introduz o termo “mundialização” em detrimento ao de “globalização” porque considera que este último, bem como outros adjetivos atribuídos a ele, foram popularizados de forma que “*cada qual pode empregá-lo exatamente no sentido que lhe for conveniente, dar-lhes o conteúdo ideológico que quiser*”, além de introduzir com mais força a ideia e as dimensões incorporadas nesse processo, que não se refere somente às atividades dos grupos empresariais e aos fluxos comerciais, mas inclui também a globalização financeira (p.24-29). A “mundialização do capital”, para Chesnais (1995), deve ser entendida como parte de uma fase mais longa na evolução do modo de produção capitalista, resultado de “dois movimentos, estreitamente interligados, mas distintos”: 1º está relacionado à mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914; 2º relacionado às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas (p.34). De acordo com Chesnais (1996), “a expressão ‘mundialização do capital’ é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica de todo o grande grupo oligopolista, voltado para a

Segundo Chesnais (1996), a esfera financeira é o posto mais avançado da mundialização do capital. A relação entre as esferas produtiva e financeira se expressa sob novas formas. Conforme o autor mencionado, os grupos industriais dispensam intermediários financeiros e ampliam suas operações de natureza financeira. Assim, embora os capitais financeiros tenham nascido da esfera produtiva e continuem nascendo dela, a esfera financeira por si só não cria nada, ela “representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde” (CHESNAIS, 1996, p.241).

A dominação do capital financeiro é impensável sem a intervenção e o apoio dos Estados nacionais, pois, de acordo com Iamamoto (2008, p.109), “só na vulgata neoliberal o Estado é externo aos mercados”. No entanto, acerca do papel dos Estados nacionais, diante do cenário do sistema financeiro internacional, acrescenta Correia (2007), que os Estados nacionais perdem sua soberania, pois quando o capital estrangeiro realiza os empréstimos, ele impõe condicionalidades¹⁴ aos países devedores. O triunfo do mercado é inerente à ativa intervenção dos Estados nacionais no lastro dos acordos internacionais como, por exemplo, o Consenso de Washington¹⁵.

O capitalismo financeiro unifica processos econômicos, políticos e ideológicos que contribuem para o crescente movimento do capital. Conforme Iamamoto:

O que se pretende insinuar é que a mundialização financeira sob suas distintas vias de efetivação unifica, dentro de um mesmo movimento, processos que vêm sendo tratados pelos intelectuais como se fossem isolados ou autônomos: a “reforma” do Estado, tida como específica da arena política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a questão social, reduzida aos chamados processos de exclusão e integração social, geralmente circunscritos a dilemas da eficácia da gestão social; a ideologia neoliberal e concepções pós-modernas, atinentes à esfera da cultura. [...] O que se olvida e obscurece é que o capitalismo

produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’. (CHESNAIS, 1996, p. 17).

¹⁴ As “condicionalidades” são as condições exigidas em termos de políticas econômicas que garantam aos credores internacionais o pagamento dos compromissos assumidos. Os recursos vão sendo liberados mediante o cumprimento dessas, que passam a moldar toda a política nacional. As exigências são em torno de um ajuste fiscal capaz de gerar superávits primários para garantir o pagamento da dívida. (CORREIA, 2007, p.4).

¹⁵ De acordo com Rizzoto (2000), o Consenso de Washington se originou de um encontro realizado na capital americana, em novembro de 1989, onde se reuniram funcionários do governo americano, economistas, representantes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para estabelecer um conjunto de recomendações de políticas econômicas para serem aplicadas em países da América latina, incluindo o Brasil, a partir de 1989. Discorrerá mais profundamente sobre os objetivos do Consenso de Washington no item denominado, “As bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas: do neoliberalismo ao social-liberalismo”.

íntegra, na expansão monopolista, processos econômicos, políticos e ideológicos que alimentam o crescente movimento de valorização do capital, realizando a “subsunção real da sociedade ao capital”. (IAMAMOTO, 2011, p. 114).

A expansão financeira, caracterizada como processo de financeirização do capital, expande-se e se desenvolve nos finais do século XX. Para Chesnais (1996), este processo se amplia sob uma nova configuração do capitalismo mundial, circunscrita a uma nova fase do imperialismo: a fase da “mundialização do capital”. Este novo modo de acumulação capitalista baseia-se em novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (fundos mútuos e fundos de pensão), que se acham na esfera financeira. “O avanço do sistema financeiro internacional se desprende, se autonomiza do sistema bancário, e também entra na lógica de valorização de seu capital para além do crédito aos capitalistas” (SILVA, 2012, p. 216).

De acordo com Iamamoto (2011), a mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, a partir de processos de fusões e aquisições de empresas, em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia:

Esses grupos assumem formas cada vez mais concentradas e centralizadas do capital industrial e se encontram no centro da acumulação. As empresas industriais associam-se às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimentos coletivos e fundos mútuos), que passam a comandar o conjunto da acumulação, configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados Nacionais. (IAMAMOTO, 2011, p. 108).

O processo de mundialização pode ser mais bem percebido a partir do início dos anos 1970, mais precisamente em 1971, quando, por iniciativa unilateral dos EUA, foi rompido o acordo de *Bretton Woods*¹⁶. Este acordo teve como objetivo criar um sistema monetário internacional que pudesse superar a crise monetária e financeira vivenciada durante a Segunda Guerra. No contexto de profundas mudanças dos anos 1970, em que o crescimento da economia japonesa era superior ao da economia americana, países

¹⁶ Conforme Borón, (2012, p. 91), em 1944, diante da iminência de uma segura vitória militar, os aliados convocaram (na realidade, obedecendo a uma forte pressão norte-americana) uma conferência monetária e financeira para estabelecer as orientações do “liberalismo global” que haveria de prevalecer na emergente ordem mundial do pós-guerra. A reunião teve lugar em Bretton Woods, com a elaboração das novas regras do jogo que deviam reger o funcionamento da reconstituída economia mundial e a criação das instituições encarregadas de assegurar sua vigência. A premissa subjacente era que o protecionismo comercial havia sido o grande culpado das tragédias ocorridas nos convulsionados trinta anos que se seguiram à eclosão da Primeira Guerra Mundial. A conferência teve como resultado a criação do GAAT – General Agreement Trade and Tariffs e as instituições gêmeas que nasceram das deliberações de Bretton Woods: o Banco Mundial em 1945 e o Fundo Monetário Internacional, um ano depois.

como Alemanha, França e Itália eram reconstruídos, e imperavam as corporações multinacionais e os mercados financeiros mediante suas especulações e investimentos intercontinentais, as bases do acordo de *Bretton Woods* foram erodidas.

De acordo com Iamamoto (2011), a ruptura unilateral desse acordo, por parte dos EUA, foi deflagrada pela explosão da dívida externa e do crescente déficit da balança de pagamentos. A emissão de dólares para o financiamento da Guerra do Vietnã gerou o esvaziamento das reservas norte-americanas. Essa situação foi agravada, ainda, pela crise do petróleo em 1973. A saída encontrada pelo governo americano foi a criação de instrumentos de liquidez para financiar a dívida, “dando origem à economia do endividamento, com o reforço do dólar em relação a outras moedas, passando a alimentar os euromercados e os mercados financeiros” (IAMAMOTO, 2011, p. 116).

Conforme Iamamoto (2008):

[...] a mundialização financeira sob suas distintas vias de efetivação unifica, dentro de um mesmo movimento, processos que vêm sendo tratados pelos intelectuais como se fossem isolados ou autônomos: a ‘reforma’ do Estado, tida como específica da arena política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a questão social, reduzida aos chamados processos de exclusão e integração social, geralmente circunscrito a dilemas da eficácia da gestão social; à ideologia neoliberal e concepções pós-modernas, atinentes à esfera da cultura (IAMAMOTO, 2008, p.114).

Assim, de acordo com Iamamoto (2008), esse novo estágio do desenvolvimento do capital redefine as soberanias nacionais através da presença de organizações multilaterais e corporações transnacionais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio - OMC¹⁷. Tais organizações financeiras internacionais defendem o poder do capital financeiro.

¹⁷ A Organização Mundial do Comércio foi criada em janeiro de 1995 (como um processo de evolução do GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio -, que fora constituído no pós-Segunda Guerra), com base no princípio de liberalização progressiva dos mercados mundiais. Considerava-se que a abertura crescente dos mercados era fundamentalmente benéfica ao desenvolvimento econômico. Este sentido geral não era questionável, mas pensava-se que deveria cuidar para ser “graduado” conforme sensibilidades políticas e comerciais e tamanho das economias envolvidas no processo de negociação no comércio internacional (atualmente são 148 países membros). Junto com o FMI e o Banco Mundial, os três organismos formam um sistema internacional “regulador” da economia mundial. Outras funções exercidas pela OMC são: administrar os acordos assinados, supervisionar políticas de comércio, fornecer assistência técnica e solucionar as controvérsias comerciais surgidas entre países. Desde a sua criação foram realizadas seis conferências: Cingapura, 1996; Genebra, 1998; Seattle, 1999 (Rodada do Milênio); Doha, 2001 (Rodada do Desenvolvimento); Cancun, 2003; Hong Kong, 2005. A conferência em Seattle ficou marcada pela massiva manifestação popular de insatisfação com o modelo de globalização econômica representado e defendido pela OMC. A conferência foi considerada um fracasso.

Para Duriguetto e Montañó (2011), no atual contexto de mundialização da economia, estes grupos industriais transnacionais, articulados às instituições financeiras, passam a exercer o comando da acumulação. Constituem um bloco imperial formado pelos Estados-nação mundialmente hegemônicos; por entidades intergovernamentais e privadas, que controlam o fluxo mundial de capital (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Clube de Paris, Banco Interamericano de Desenvolvimento); e pelas grandes corporações em nível mundial e empresas monopolistas transnacionais.

Conforme Chesnais (2007, p.58), “estas instituições desempenham funções significativas para o ajuste de integração dos espaços mundiais, visando à produção e à reprodução do capital”, representam os interesses dos Estados mais poderosos do mundo e pressionam os demais Estados nacionais a adotarem políticas de liberalização, desregulamentação e privatização através da imposição de reformas políticas, econômicas e sócio-culturais.

Nessa direção, instituições que constituem o capital financeiro possuem fortes características rentáveis que determinam tanto a repartição da receita quanto o ritmo do investimento ou, ainda, o nível e as formas do emprego assalariados. Estas compreendem os bancos e as organizações designadas com o nome de investidores institucionais: as companhias de seguro, os fundos de aposentadoria por capitalização (os Fundos de Pensão) e as sociedades financeiras de investimento financeiro coletivo (CHESNAIS, 1996, p.15).

Em suma, o que Chesnais (1996, p.22), defende é que o elemento novo no contexto de liberalização e desregulamentação do capital que alimenta a mundialização refere-se ao crescimento da dívida pública, fonte de poder dos fundos de investimento. A partir da década de 1980 em especial, “os fundos de previdência privada e os fundos de investimento passam a aplicar cerca de um terço de suas carteiras em títulos da dívida pública”.

No processo denominado por Chesnais (1996) de mundialização do capital, “esses rentistas darão a direção política e ideológica ao Estado e requisitarão a atuação do fundo público diretamente em favor de seus interesses” (1996, p. 15). Chesnais (1996) identifica um crescimento acentuado da esfera financeira nos últimos 15 anos, a qual vem comandando cada vez mais a repartição e a destinação social da riqueza produzida. Este crescimento vem se alimentando, segundo o autor, de dois mecanismos diferentes: “os primeiros referem-se à ‘inflação do valor dos ativos’, ou seja, à formação de ‘capital fictício’. Já os outros se baseiam em transferências efetivas de riqueza para a

esfera financeira” (1996, p. 15). Neste último, o autor destaca o importante mecanismo da dívida pública.

A esse respeito, acrescenta Gomes (2004), o déficit público, que foi o ponto de partida, desde os anos 30, se converteu em um novo impedimento do investimento privado, já que a necessidade de rolar esta dívida acabava pressionando a taxa de juros, juntamente com a queda da taxa de lucro. Assim, a intervenção estatal, que, no primeiro momento, abriu caminho para restabelecer o investimento privado, produtivamente, em seguida acaba por impulsionar as implicações rentistas com a crescente elevação da taxa de juros. Tal iniciativa, longe de responder efetivamente às crises capitalistas, tornou-a ainda mais amplificada, especialmente nos anos 80 e 90, quando elevou brutalmente a taxa de juros nos países subdesenvolvidos.

Nessa direção, o aumento da dívida pública associa-se à desigual distribuição de renda. A dívida pública tem papel central nesse processo de mundialização comandado pela esfera financeira; esta se converte em fonte de poder dos fundos de investimentos, assoberbando o capital fictício. “[...] O aumento da dívida pública combina com a desigual distribuição de renda e a menor tributação das altas rendas, por razões de ordem política, fazendo com que a maior carga tributária recaia sobre os trabalhadores” (IAMAMOTO, 2011, p. 112-113).

Assim, o capital financeiro avança sobre o fundo público constituído por parte dos lucros dos empresários e do “trabalho necessário dos trabalhadores, sob forma de taxas e impostos apropriados pelo Estado” (IAMAMOTO, 2008, p.113). Salvador (2007), citando Carvalho (2007), destaca que a dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira. “Os portadores de títulos públicos se aproveitam da condição de ‘credores’ do setor público para mascarar a sua real posição de privilegiado da política econômica” (CARVALHO, 2007, p.99, apud, SALVADOR, 2007, p.78). Uma enorme massa de recursos é transferida do fundo público para esses rentistas, o que restringe a capacidade de investimento público nas políticas sociais, concentrando renda e riqueza e dificultando, assim, o crescimento econômico. Além disso, “a dívida pública sempre teve por origem as relações de classe e o poder político que permitem aos ricos escapar amplamente, ou mesmo quase completamente, dos impostos” (CHESNAIS, 2005, p.39).

Nesse sentido, vemos que o fundo público exerce um papel fundamental na articulação das políticas sociais e na sua relação com o movimento de reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e nos gastos

sociais é uma questão estrutural do capitalismo. A formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos, que, muitas vezes, funcionam como uma “acumulação primitiva”.

Diante disso, Oliveira (1998a) explica que aquilo que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação do capital é que a sua mediação se tornar necessária, visto que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma e concretizar as novas possibilidades de progresso técnico abertas, que só se tornam possíveis através da apropriação de crescentes parcelas da riqueza pública em geral e, mais especificamente, dos recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

Podemos constatar que o argumento de Oliveira coloca o fundo público como lugar estrutural do capitalismo contemporâneo, que expressa a sua maturidade e suas enormes contradições. Assim, a produção e a realização do valor passam a requerer que o Estado se aproprie de significativas parcelas da riqueza, socialmente produzida, para assegurar o processo de produção e reprodução do capital. Nesse processo, o Estado assume um papel fundamental na garantia de infraestrutura para produção em massa e a viabilização da demanda – decorrente do consumo de massa – “por meio do controle dos ciclos econômicos mediante combinação apropriada de políticas fiscais monetárias” (SALVADOR, 2007, p.80).

O processo de entendimento do fundo público passa pela luta de classes; o deslocamento da esfera privada para a esfera pública. Ocorre, segundo Oliveira, (1998a, p.53) “um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios para o orçamento do Estado”. Nesse sentido, faz-se necessário fortalecer o controle popular dos fundos públicos vinculados ao trabalho, afastando-os do alcance capitalista e fortalecendo a luta contra o espírito privatizante.

Behring e Boscheti (2006) ressaltam que o fundo público não gera diretamente mais-valia, no entanto, na tensão que envolve a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto, atua apropriando-se de parcelas da mais-valia, “sustentando num processo dialético a reprodução da força de trabalho e a acumulação do capital, socializando os custos de produção e agilizando os processos de realização da mais valia, base da taxa de lucro” (BEHRING & BOSCHETI, 2006, p.176).

No capitalismo contemporâneo, o fundo público atua no processo de produção e reprodução do capital enquanto:

- 1 [...] fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desoneração tributária, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital, como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção que viabilizam [...] a reprodução do capital.
2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio dos salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho responsável diretamente, no capitalismo, pela criação do valor.
3. Por meio das funções diretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para empresas.
4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2007, p.91).

Desta forma, o fundo público está inserido indiretamente no processo de reprodução geral do capital, seja através de subsídios, negociações de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista.

O fundo público está presente no processo de reprodução do capital, pois ao se inserir na reprodução da força de trabalho, libera capital privado do custo variável como referência para mudanças tecnológicas e assim financia a acumulação capitalista. Nesse sentido, Salvador (2012) ressalta o papel ativo do fundo público no capitalismo contemporâneo, onde exerce uma função ativa tanto nas políticas macroeconômicas, com vistas a garantir a acumulação produtiva, como nas políticas sociais, em que o alargamento destas garante a expansão do mercado de consumo.

Acerca da discussão sobre a disputa pelo fundo público, Silva, (2011) observa que se está diante de um vasto processo de desmonte das políticas sociais:

especialmente das mais universais, destinadas à reprodução da classe trabalhadora, alargando-se a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas donos do capital que porta juros. Os mecanismos utilizados se dão na transferência de crescentes recursos sociais para a esfera financeira por meio de contrarreformas das políticas sociais e do repasse de recursos do fundo público para o

pagamento da dívida pública. (SILVA, 2011, p. 10).

Na interpretação da referida autora, o desenvolvimento das forças produtivas possibilitou o desenvolvimento de novas formas de capital. Assim, o processo de circulação das mercadorias do capital industrial e do capital de comércio de mercadorias fez com que o dinheiro passasse a realizar movimentos puramente técnicos e autonomizados como função de um capital específico. Para Silva (2011, p. 10), “do capital global surge uma forma específica de capital, o capital monetário”.

Segundo a autora, o avanço do processo de produção e reprodução capitalista faz com que o dinheiro se torne uma mercadoria; porém, uma mercadoria que não pode ser comprada e vendida, e por isso adquire a forma de empréstimo. “A esta forma, Marx chamou de capital portador de juros¹⁸” (SILVA, 2011, p. 11).

Silva esclarece sob o capital portador de juros:

Assume um novo papel no sistema monetário, pois está organicamente associado ao capital industrial. Na era do capital dos monopólios, temos o capital financeiro; este, segundo Lênin (2005), é a fusão entre o capital industrial e o capital bancário, em elevado grau de desenvolvimento do capital, no qual a concentração conduz aos monopólios capitalistas. [...] O capital financeiro cria a chamada oligarquia financeira, uma classe de *rentiers* que vive apenas dos rendimentos do capital financeiro, dos juros do capital monetário e da especulação. (SILVA, 2011, p. 11).

Prosseguindo Silva (2011), à medida que o capital portador de juros passa a operar com a especulação, deslocando-se de sua base real, material – dado o avanço da financeirização do capital –, como no caso dos títulos públicos, tem-se o capital fictício. Este caracteriza como uma forma ilusória que adquirem os rendimentos provenientes do capital portador de juros.

Conforme Silva, (2012), o capital portador de juros, ao estender sua lógica para o Estado através da emissão de títulos da dívida pública, apropria-se de parte do trabalho excedente constituído em forma de políticas sociais; também, mediante a abertura de créditos, insere a classe trabalhadora no circuito das finanças à custa do seu endividamento e por meio dos fundos de pensão que operam com os rendimentos da classe trabalhadora, para a capitalização no mercado financeiro (SILVA, 2012, p. 216).

O capital financeiro tem ainda avançado sobre o fundo público, através de

¹⁸ Conforme Chesnais (1996), o capital portador de juros busca fazer dinheiro sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos a título de posse de ações e de lucros nascidos da especulação bem-sucedida.

tributações regressivas com tributos menores sobre os altos rendimentos; o ônus da dívida pública tem recaído sobre os trabalhadores, com o pagamento de alta tributação, seja direta ou indireta. Segundo Salvador (2007), o fundo público está presente no processo de produção e reprodução do capital, como

[...] fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desoneração tributária, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital, como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção que viabilizam [...] a reprodução do capital; 2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio dos salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho responsável diretamente, no capitalismo, pela criação do valor; 3. Por meio das funções diretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para empresas; 4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. (2007, p. 91).

Nesse processo de endividamento, o Estado é paralisado e reduzido no sentido de atender às necessidades da maioria, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro. Os programas de ajustes estruturais impostos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial aos países devedores favorecem ao processo de financierização do capital. Nesse sentido, a dívida pública se constitui no instrumento de criação de crédito e o “maior canal de transferência de receitas em benefício dos rentistas”. Desse modo:

Sob efeito das taxas de juros elevadas, superiores à inflação e ao crescimento do produto interno bruto, o endividamento dos governos cresce exponencialmente. O aumento da taxa de juros representa uma solução de partilha da mais-valia a favor da oligarquia financeira rentista, permitindo sua redistribuição social e geográfica. O endividamento gera pressões fiscais sobre as empresas menores e receitas mais fracas, a austeridade orçamentária e a paralisia das despesas públicas (incentivos e créditos a indústrias e agricultura, políticas sociais e serviços públicos, entre outros) (IAMAMOTO, 2008, p.117).

Neste modo de dominação, o Estado cumpre um papel fundamental, pois cabe a ele sustentar a estrutura de classes e as relações de produção, difundindo as ideologias da classe dominante para o conjunto da sociedade. O processo de mundialização do capital

não anula as suas funções de “reproduzir os interesses institucionalizados entre as classes e os grupos sociais”, no entanto, modifica as condições de seu exercício, visto que “aprofunda o fracionamento social territorial” (IAMAMOTO, 2008, p. 122).

O Estado imperialista estende seu poder às instituições financeiras internacionais, tendo em vista seu apoio econômico, confere-lhes o poder de influenciar na nomeação de seus líderes e intervém a favor de políticas que beneficiem as empresas multinacionais de seus países. A centralidade do Estado é fundamental para a expansão das empresas multinacionais, visto que:

O Estado interfere na gestão da crise e na competição intercapitalista, pois, se os mercados transcendem os Estados, operam nas suas fronteiras. São também decisivos na conquista de mercados externos e na proteção dos mercados locais. Os Estados são estratégicos no estabelecimento dos pactos comerciais, dos acordos de investimentos, da proteção a produção produzida no seu território mediante barreiras alfandegárias, na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias para subsidiar os interesses empresariais, nos meios de comunicação de massa e na expansão do poder político das entidades internacionais (IAMAMOTO, 2008, p.122).

A desregulamentação financeira aumentou a necessidade de intervenção do Estado na busca de estabilizar o mercado e superar as crises do sistema financeiro com recursos advindos “das mais diversas fontes, e em especial dos contribuintes, inclusive de baixa renda” (IAMAMOTO, 2008, p.123). Isso demonstra que a direção socioeconômica da atividade estatal governa a favor do grande capital financeiro. O capital financeiro está apoiado na dívida pública e no mercado acionário das empresas, e estes só sobrevivem através das decisões políticas dos Estados apoiados nas políticas fiscais e monetárias.

Todavia, é preciso ressaltar que esse processo de desregulamentação da movimentação financeira é impensável sem a intervenção do Estado. Iamamoto (2011) observa que a necessidade deste se faz presente para estabilizar a anarquia do mercado e contribuir para a superação das crises dos sistemas financeiros e das empresas, através de recursos oriundos das mais diversas fontes, e em especial dos contribuintes, inclusive os de baixa renda. “Assim, o Estado continua forte; o que muda é a direção socioeconômica da atividade e da intervenção estatal, estabelecendo novas regras para governar a favor do grande capital financeiro” (IAMAMOTO, 2011, p. 123). E acrescenta:

Essa dominação é impensável sem a intervenção política e o apoio efetivo dos Estados nacionais, pois só na vulgata neoliberal o Estado é

externo aos ‘mercados’. O triunfo dos mercados é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, no lastro dos tratados internacionais como o *Consenso de Washington*, o *Tratado de Marrakech*, que cria Organização Mundial do Comércio (OMC), o Acordo do Livre Comércio Americano (ALCA), e o *Tratado de Maastricht*, que cria a “unificação” europeia. Isto é, estabelece-se o quadro jurídico e político da liberalização e da privatização, pelos agentes financeiros, do conjunto dos países da União Europeia. (IAMAMOTO, 2011, p. 123).

O Estado tem papel fundamental na expansão das empresas multinacionais, visto que é requisitado a interferir na gestão da crise e na competição intercapitalista. É também peça-chave na conquista de mercados externos e na proteção dos mercados locais. Estratégico no estabelecimento de pactos comerciais, nos acordos de investimentos, na proteção à produção do seu território mediante barreiras alfandegárias, na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias para subsidiar os interesses empresariais, nos meios de comunicação de massa e na expansão do poder político das entidades internacionais.

Os recursos financeiros arrecadados pelo Estado são apropriados pelas finanças, por meio da dívida pública. As necessidades das grandes maiorias são sacrificadas em detrimento das necessidades do mercado financeiro; o fundo público é assim canalizado para alimentar a esfera financeira.

Tem-se aí o significado dos *programas de ajustamento estrutural* contra o desenvolvimento, imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial aos países devedores. [...] Visam abrir as economias dos países, priorizando as exportações, apoiados na ‘abordagem monetária da balança de pagamentos’, que preconiza aos países endividados não se protegerem, não estimularem a emissão das moedas, não controlarem a saída de capitais. Impõem a redução da massa salarial pública e da despesa pública, afetando os programas sociais, a eliminação de empresas públicas não rentáveis, exacerbando as desigualdades de rendimentos e o aumento da pobreza. (IAMAMOTO, 2011, p. 118, grifos da autora).

A referida autora recorre à análise marxiana sobre o papel que exerce o Estado nesse modo de produção: criar as condições gerais para viabilização da produção e controlar as ameaças dos grupos dominados ou até mesmo de frações da classe dominante, por meio dos seus aparelhos repressivos (exército, sistema penitenciário, jurídico) e da difusão de sua ideologia (educação, cultura, meios de comunicação etc.). “A hipertrofia do Estado propicia maior controle sobre os rendimentos sociais, o que amplia os interesses dos grupos de capitalistas em interferir nas decisões do Estado” (IAMAMOTO, 2011, p. 121).

Assim, os Estados, sob o comando do capital financeiro, promovem a privatização de suas empresas estratégicas e lucrativas, assim como a privatização e a mercantilização das políticas sociais, a fim de atender aos ditames do capital financeirizado. Para tanto, é necessário formar alianças políticas, reprimir sindicatos e quem mais se opuser.

[os Estados] promoveram o *agrobusiness* às expensas dos agricultores e viabilizaram o incremento de subsídios às exportações. Impuseram a redução dos gastos sociais e implantaram uma política previdenciária e trabalhista regressiva, com nítido compromisso com os interesses do grande capital. Todas estas e outras medidas constitutivas das políticas neoliberais exigem um Estado forte, capaz de resistir à oposição das maiorias. (IAMAMOTO, 2011, p. 122-123).

Com relação às políticas sociais, Silva, (2012) observa que o capitalismo contemporâneo, sobre o lastro da financeirização, recoloca a política social em novos patamares e em perspectivas diferentes do período conhecido como “anos de ouro”, caracterizado pelo Estado de Bem-Estar Social nos países de capitalismo central, como visto no item anterior. Destarte, conforme a autora, “a política social contemporânea tem sido alvo de sucessivos ataques em tempos de crise do capital, desde a década de 1970, e os mecanismos usados são as contrarreformas” (SILVA, p. 217):

A supremacia do capital-fetichismo atinge todos os âmbitos da vida social e a sede de lucratividade dessa forma de capital se espalha para além dos investimentos privados. As políticas sociais, em especial a Seguridade Social, se tornam alvo de investimento do capital financeiro, na tentativa de solucionar o fenômeno da superacumulação. Este empurra para a privatização (direta e indireta) alguns setores de utilidade pública como campo de inversão do lucro em serviços de saúde, de educação e de previdência (BEHRING, 2008 *apud* SILVA, 2012, p. 218).

Ainda no que concerne às políticas sociais, especialmente às políticas de saúde, Soares, (2009) elucida que estas “tornam-se cada vez mais espaços de supercapitalização¹⁹ e relevante fonte de maximização do capital.” Ainda segundo a autora:

As diversas formas de capital, em tempos de dominância financeira, conectam a cadeia de mercadorias e serviços desde o espaço da

¹⁹Segundo Silva, o termo mandeliano supercapitalização consiste na tendência à industrialização da esfera da reprodução como forma de valorizar o capital superacumulado, que insere todas as esferas da vida social nas relações tipicamente capitalistas. Daí decorre a mercantilização das políticas sociais. (SILVA, 2012, p. 201).

produção e comercialização até as finanças: indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, sistema público de saúde, redes de hospitais, clínicas, farmácias, planos privados de saúde, seguros saúde, bolsa de valores, linhas de crédito e financiamento bancários, entre outros. (SOARES, 2010, p. 41-42).

Behring (2008a) acrescenta que para além da desregulamentação dos mercados, o ajuste vem impondo a redução do déficit fiscal do Estado por meio da diminuição dos gastos sociais, orientando-se por uma política de privatização dos direitos sociais; o espaço internacional é pré-requisito para a obtenção de empréstimos. Na concepção da autora, “a orientação para as políticas sociais é a focalização das *ações*, com estímulo a fundos sociais de emergência e apelo “à mobilização da ‘solidariedade’ individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil”” (BEHRING, 2008a, p. 65).

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa das ideias neoliberais de corte de gastos sociais; estas ocultam as reais intenções de diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala às demandas do grande capital. É evidente a reorientação do fundo público para as demandas do empresariado, combinada à queda da receita engendrada pelo ciclo depressivo e à diminuição da taxa sobre o capital, o que alimenta a crise fiscal (BEHRING, 2008a, p. 62-63).

O desenvolvimento da crise estrutural do capital vem sendo revelando pelas inúmeras crises pelo qual o sistema vem sendo acometido, desde a crise dos anos 1970 as crises, em especial envolvendo o sistema das finanças, tem sido recorrentes. Analisando as crises do sistema capitalista, Harvey (2011), analisa as crises dos anos 2000, dentro do circuito das finanças, segundo o autor a crise que despontou em 2008, já vinha sendo sinalizada desde 2006. “Algo sinistro começou a acontecer nos Estados Unidos em 2006. A taxa de despejos em áreas de baixa renda de cidades antigas [...]. Contudo, as autoridades e a mídia não deram atenção porque as pessoas afetadas eram de baixa renda, principalmente afro-americanos, imigrantes (hispânicos) ou mãe solteiras. [...] Foi somente em meados de 2007, quando a onda de despejos atingiu a classe média branca, nas áreas urbanas suburbanas dos EUA outrora crescentes e significativamente republicanas do Sul, que as autoridades começaram a levar em consideração e a grande imprensa, comentar. [...] Até o fim de 2007, quase 2 milhões de pessoas perderam suas casas e outros 4 milhões corriam o risco de ser despejados. Os

valores das casas despencaram em quase todos os EUA e muitas famílias acabaram devendo mais por suas casa do que o próprio valor do imóvel. No outono de 2008, no entanto, a ‘crise das hipotecas *subprime*’, como veio a ser chamada, levou ao desmantelamento de todos os grandes bancos de investimentos de Wall Street, com mudanças de estatuto, fusões forçadas ou falências. [...] Na primavera de 2009, o Fundo Monetário Internacional estimava que mais de 50 trilhões de dólares em valores de ativos (quase o mesmo valor da produção total de um ano de bens e serviço no mundo) haviam sido destruídos. A Federal Reserve estimou em 11 trilhões de dólares a perda de valores de ativos das famílias dos EUA em 2008. Naquele período, o Banco Mundial previa o primeiro ano de crescimento negativo da economia mundial desde 1945. Esta foi sem dúvida, a mãe de todas as crises. No entanto, também deve ser vista como o auge de um padrão de crises financeiras que se tornaram mais frequentes e mais profundas ao longo dos anos, desde a última crise do capital nos anos de 1970 e início dos anos 1980” (HARVEY, 2011, p. 11-13).

Encerramos este item com o pensamento de Iamamoto, pois ele esclarece que o processo de financeirização se apoia em dois aspectos: “as dívidas públicas e o mercado acionário das empresas – só sobrevivem com decisão dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias” (2011, p. 123-124). Esses aspectos têm provocado, segundo a autora, um duplo processo de redução do padrão de vida do conjunto da sociedade: por um lado, através do impulso dos Estados e de sua privatização, o desmonte das políticas públicas e a mercantilização dos serviços, completando o quadro com a flexibilização da legislação trabalhista; por outro, o mercado acionário das empresas vem impondo a redução de custos empresariais para salvaguardar as taxas de lucratividade, mediante a reestruturação produtiva centrada fundamentalmente na redução dos custos com a força de trabalho e a elevação das taxas de exploração daqueles que ainda conseguem se manter no mercado. Nesse processo se tem a *desindustrialização*, com o fechamento de empresas que não conseguem manter-se na concorrência após a abertura comercial, contribuindo para a diminuição dos postos de trabalho e o desemprego.

No item a seguir prosseguiremos com a discussão sob a função social do Banco Mundial na reprodução do capital. Atentamos para o fato de que o referido Banco tem ocupado um lugar protagônico nas orientações às políticas sociais dos países periféricos, em especial as políticas de Seguridade Social no Brasil, sendo estas nosso objeto de estudo que será tratada na seção seguinte. Buscamos analisar no próximo

item, o discurso do Banco Mundial desde sua gênese, até os dias atuais que perpassa pelo desenvolvimento econômico ao combate à pobreza. Vemos que este movimento no discurso do Banco o possibilitou permanecer enquanto aparelho privado de hegemonia do capital.

1.2- A função social do Banco Mundial: o discurso entre o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza

Partimos do pressuposto que para entendermos a função social do Banco Mundial no contexto do capitalismo mundializado, bem como do seu protagonismo nas orientações às políticas sociais dos países de capitalismo periférico faz-se necessário apresentar um resgate do contexto histórico de formação do Banco Mundial. Nesse sentido, torna-se imprescindível destacar que, a criação de instituições multilaterais tinha como principal função, ajudar nas mudanças estruturais no final da Segunda Guerra Mundial. De acordo com Pereira (2009), uma das primeiras propostas dos planejadores das instituições multilaterais era: “construir um sistema que estimulasse a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional, aceito para a conquista e a manutenção da paz e da prosperidade entre as nações.” (p. 53).

Diante disso, Keynes, como o principal assessor do tesouro britânico, apresentou três propostas a serem analisadas para uma nova economia internacional. Segundo Pereira (2009), Keynes primeiro teve a ideia de construir um marco mundial de cooperação monetária e financeira, orientada à promoção, ao equilíbrio e ao crescimento econômico. Para isso, seria criada a União Internacional de Compensações, um Banco Central Internacional que emitisse uma nova moeda de reserva mundial, que teria a função de assegurar as regras internacionais em matéria financeira, promovendo liquidez à economia. Mas, para cumprir essa função seria necessário ter um volume de reserva em torno de cinquenta por cento das importações mundial. Já a segunda proposta de Keynes era criar um fundo concebido para reconstrução dos países atingidos pela guerra, e que depois servisse para a promoção do desenvolvimento internacional. E por último, a criação da Organização Internacional do Comércio, com vista a evitar a adoção de medidas protecionistas unilaterais e a flutuação dos preços das matérias-primas, através de acordos comerciais e de intervenção nos mercados.

Contudo, Pereira (2009, p. 54), afirma que “as ideias de Keynes prejudicariam os Estados Unidos porque implicaria a renúncia da sua soberania e da sua política monetária, com a criação de um Banco Central Internacional”. Dessa forma, como resposta à proposta Keynesiana, White – assessor chefe do secretário do tesouro dos EUA – no ano de 1943, elaborou novas propostas que deram origem às negociações entre as duas nações. Para White, no lugar do Banco Central Internacional propôs a criação de um Fundo de Estabilização Monetária. Deste modo, suas propostas deram origem ao Fundo Monetário Internacional - FMI, que segundo o referido autor, “tal organismo seria desprovido de mecanismos de ajustes globais em caso de superávit, de modo que o peso dos ajustes deveria recair sobre os países em situação deficitária”. (2009, p. 55). Dessa maneira, fizeram os Estados Unidos, mesmo antes da Conferência de Woods, a qual definiria as novas regras monetárias, se comprometer em emprestar contas sobre a sua política econômica, sendo está a condição para que o país viesse a ingressa no Fundo.

Um ano antes da Conferência de Bretton Woods – EUA, em 1944, ainda em meios às negociações, White havia sugerido que, no lugar de um fundo, também fosse criado um banco para a reconstrução e o desenvolvimento dos países atingidos pela guerra. Em síntese, o que foi acordado para ser apresentado na Conferência de Woods tinha o propósito de formular propostas que definiria a criação de um Fundo Monetário Internacional e um Banco para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD.

Para Pereira (2009), a proposta de White, mas do que efetuar empréstimos através de títulos aos governos, estaria destinada a encorajar o capital privado ao investimento produtivo. Tal observação é destacada porque o Estado Norte-Americano fez alterações nas propostas originais de White, adaptando-a de acordo com os interesses exclusivos dos EUA, por exemplo: “a criação de uma moeda própria, com status internacional que seria usada para os futuros empréstimos, a realização de empréstimos a partir, exclusivamente, do seu próprio capital, a missão de ajudar a estabilizar os preços das matérias-primas e, mais importante, o fornecimento de empréstimos contra cíclicos no caso de depressão da economia internacional” (2009, p. 56).

Nessa perspectiva, os Estados Unidos e os demais Estados passaram a definir as novas regras de intermediação monetária, comercial e diplomática entre os Estados nacionais, na Conferência de Bretton Woods – EUA, em 1944. É importante destacar que, durante as negociações nesta Conferência, muitos países não tomaram iniciativas

em relação a alguns aspectos do plano adotado pelos EUA, devido às suas posições depois da guerra, e de não poder contribuir significativamente. E como no caso do Reino Unido, que depois apoiou fortemente pelo fato de ser beneficiado com o projeto de reconstrução. Muitas nações não tinham sequer ideia do que estavam negociando, e até mesmo, nem participavam das negociações. E é claro, pelo fato do reconhecimento de que o documento base para a criação do Banco dependia, exclusivamente, da grande capacidade do Tesouro dos Estados Unidos.

No mesmo período em que o FMI foi criado, o BIRD, mais conhecido como Banco Mundial, foi constituído para promover o desenvolvimento econômico a longo prazo, incluindo o financiamento de projetos de infraestrutura, tais como a construção de estradas e a melhoria no abastecimento de água. É válido destacar que o FMI e o Banco Mundial se complementam, mas apresentam diferenças quanto a sua funcionalidade na reprodução do capital. O Fundo se preocupa com a economia de um país como um todo, ou seja, com o mercado financeiro. Já o Banco Mundial concentra-se principalmente no desenvolvimento do país em longo prazo e na redução dos problemas causados pela pobreza mundial.

Nesse sentido, suas atividades incluem a concessão de empréstimos para financiar projetos de infraestrutura de países em desenvolvimento e a promoção de reformas de setores privados da economia e mudanças estruturais. Portanto, o FMI não fornece ajuda financeira para setores ou projetos privados, mas fornece apoio à balança de pagamentos e reservas internacionais de um país, até que este tome medidas políticas para solucionar suas dificuldades.

Vale frisar que, só a partir de 1975, o termo Banco Mundial é usado para apresentar uma instituição financeira internacional. Sobre a função social do Banco, destaca Romminger:

O Banco Mundial não é realmente um banco, faltam a ele diversas funções ordinárias que cabem a um banco cumprir, como receber depósitos dos seus associados. O que ele faz é oferecer empréstimos a governos, ou a entidades privadas garantidas pelos governos, além disso, seus empréstimos são oferecidos a juros inferiores aos de mercado e não são direcionados a países com condições de fazer empréstimos em termos razoáveis de outras fontes. (2004, p. 274).

No entanto, segundo as atribuições divulgadas pelo próprio Banco Mundial, suas principais atribuições consistem em:

[...] ajuda a governos em países em desenvolvimento a reduzir a pobreza por meio de empréstimos e experiência técnica para projetos em diversas áreas – como a construção de escolas, hospitais, estradas e o desenvolvimento de projetos que ajudam a melhorar a vida das pessoas. [...] oferece apoio aos governos membros em seus esforços para investir em escolas e centros de saúde, fornecimento de água e energia, combate a doenças e proteção ao meio ambiente. (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 101).

Nessa direção, para Romminger (2004), evidencia-se que, no início, o Banco, em conjunto com outros organismos internacionais, ofereciam empréstimos de longo prazo para financiar projetos de desenvolvimento para o futuro, cuja missão consistia em financiar a reconstrução dos países mais devastados pelas duas grandes guerras mundiais. Segundo, o referido autor, com os principais países da Europa reerguidos, não demorou para que tais instituições assumissem novas responsabilidades, dentre elas a orientação na implementação de programas conjuntos de assistência técnica e financeira aos países do Terceiro Mundo.

É importante destacar que o plano dos Estados Unidos em dar assistência financeira para reerguer a economia europeia no pós-guerra não saiu como planejado. O que houve foi uma instabilidade monetária e financeira que se agravou sensivelmente. Nas palavras de Pereira (2009, p. 63), “sem meios de financiamento, os estrangeiros não tinham como evitar a redução das importações norte-americanas”. Para complicar ainda mais, a União Soviética começa a ganhar peso na política e na economia da Europa oriental, reorganizando as economias da região sob bases bilaterais, que pressionava os países da Europa ocidental a fazer o mesmo, ameaçando o multilateralismo dos norte-americanos.

Diante desse contexto, os EUA se dividiram na questão dos investimentos na Alemanha, pois a sua reconstrução daria origem à recuperação econômica da Europa e, conseqüentemente, fortalecia sua aliança com a URSS. Posteriormente, como a Grã-Bretanha sinalizou sua união com a União Soviética, foram formados dois grandes blocos econômicos: de um lado, o que representa o Capitalismo. E do outro, o que representa o Comunismo. Dar-se aí, o início da Guerra Fria, isso pelo fato dos dois blocos terem uma grande potência militar, e ter a Europa como palco da nova disputa.

Com o início da Guerra Fria e as ameaças comunistas serem constantes, os EUA usaram o Banco Mundial para envolver todos os países pequenos e menos importantes do mundo que eram susceptíveis à influência comunista. Como descreve o autor, Castro

(2008), o Banco Mundial está bem distante de ser uma instituição neutra e meramente técnica, como se autoproclama. E como foi relatado, o Banco Mundial, em termos comerciais, financiaria a reconstrução da Europa, atitude está conhecida como, Plano Marshall, cujo resultado:

Em quatro anos, graças ao Plano Marshall, o governo norte-americano teceu uma malha articulada de aliança e instituições no território europeu decisiva para desenhar o mapa geopolítico da guerra fria. Do ponto de vista político, ao subsidiar fortemente o consumo da população, o programa ajudou a minorar a influência da esquerda e forjou um capital político enorme para os EUA levarem adiante ações menos populares, direcionadas, por exemplo, à reconstrução da economia alemã. Do ponto de vista econômico, o programa proporcionou um contrapeso importante à atração do comércio com a Europa oriental e proveu o meio para o financiamento de um grande superávit comercial do EUA (PEREIRA, 2009, p. 66).

Como vimos o Banco Mundial, já criado em 1944, colaborou no processo de reconstrução da Europa pós II Guerra financiando projetos de infraestrutura. No entanto, no contexto da Guerra Fria, da descolonização, dos movimentos de libertação na África, Ásia e América Latina, apontou-se a necessidade de mudar o foco da direção dos organismos multilaterais.

Torna-se imprescindível destacar que, a característica principal dos empréstimos do Banco Mundial consistia no direcionamento baseado no mercado. O fato é que os EUA, enquanto nação hegemônica tinha uma preocupação política com o resto do mundo. Em 1949, ainda nos vestígios do Plano Marshall, foi lançado o Plano IV, que se baseava na “assistência técnica e financeira aos países subdesenvolvidos, em diversas áreas da atividade econômica, político-administrativa, educacional e científica, com vistas a aumentar a taxa de crescimento econômico, elevar o padrão de vida da população e massificar a ideologia do ‘mundo livre’” (PEREIRA, 2009, p. 82).

Foi o começo do compromisso do Banco Mundial na ajuda aos países considerados periféricos ou países do Terceiro Mundo. Mesmo que o método para a implementação do Plano IV ainda não estivesse claro, esse já era o interesse vital do Banco, pois ajudaria no cumprimento da sua missão. O que realmente se cogitava era que a pobreza e a desigualdade socioeconômica geravam tensões políticas e sociais nos países subdesenvolvidos. Assim, além de incentivo à redução da pobreza, o Banco Mundial, em meados de 1952 prescrevia que o desenvolvimento dos países mais pobres

viria como efeito natural de sua própria vontade e do apoio técnico-financeiro dado pelos países centrais. Na concepção do próprio Banco: “nossa missão é de redução global da pobreza e a melhoria das condições de vida”. (BANCO MUDIAL, 1952, p. 03).

Nesse período, observa-se que o Banco concentrou suas atividades para o desenvolvimento econômico, em especial dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, transmitindo uma imagem de “mundo com estabilidade monetária, livre comércio e liberdade crescente para os fluxos de capitais” (PEREIRA, 2009, p. 53).

O Banco Mundial, segundo Leher (1998), chega aos anos de 1960 como uma “sólida instituição econômica, tendo se firmado como o principal centro de pensamento a propósito do novo campo do desenvolvimento” – o, até então, Terceiro Mundo (Idem, p.113). Nesses termos, de forma radical, a ideia de se ‘eliminar a pobreza’, surgiu com Robert Strange McNamara²⁰, em 1968, quando foi indicado para assumir a presidência do Banco. Sendo assim, McNamara inaugura um novo tipo de gestão, imprimindo uma outra orientação ao Banco – pautada na *segurança* e na *pobreza absoluta*²¹, principalmente dos países dependentes.

Segundo, o artigo 1º do Acordo do BIRD, de 1969, os propósitos do Banco são explicitados nas seguintes declarações:

- Cooperar na reconstrução e desenvolvimento dos territórios dos membros, facilitando o investimento do capital para propósitos produtivos, incluindo a restauração das economias destruídas ou prejudicadas pela guerra, a reconversão das instalações fabris para as necessidades dos tempos de paz e o incentivo para o desenvolvimento das instalações produtivas e dos recursos nos países menos desenvolvidos.
- Promover o investimento estrangeiro privado por meio de garantias ou participações em empréstimos e outros investimentos feitos por investidores privados; quando o capital privado não estiver disponível em termos razoáveis, suplementar o investimento privado fornecendo, em condições adequadas, o financiamento para propósitos produtivos com seu próprio capital, fundos arrecadados por ele e seus outros recursos.
- Promover o crescimento equilibrado de longo prazo do comércio internacional e a manutenção do equilíbrio da balança de pagamentos,

²⁰ McNamara presidiu o Banco Mundial entre os anos 1968 a 1981, sendo considerado um dos dirigentes mais autoritários que esta instituição já possuiu.

²¹ Na concepção da agência, a “*pobreza absoluta*” refere-se à definição de um tipo de pobreza que dá enfoque ao teor nutricional, e o termo “*pobreza relativa*” foca as necessidades básicas do indivíduo (saúde, educação, moradia...).

encorajando o investimento internacional para o desenvolvimento dos recursos produtivos dos membros; desse modo ajudando a elevar a produtividade, o padrão de vida e as condições de trabalho em seus territórios.

- Escalonar os empréstimos feitos ou garantidos por ele em relação aos empréstimos internacionais por meio de outros canais para que os projetos mais úteis e urgentes, tanto grandes quanto pequenos, recebam prioridade.

- Conduzir suas operações com a devida consideração pelos efeitos dos investimentos internacionais em condições comerciais nos territórios dos membros e, nos imediatos do pós-guerra, ajudar a fazer uma transição tranquila de uma economia de tempo de guerra para uma economia de tempo de paz. (BANCO MUNDIAL, 2007, p.8-9).

Ainda sobre a gestão de McNamara no Banco, explica Leher (1998) que:

McNamara era então um dos mais importantes formuladores da política externa dos EUA, tendo sido Secretário de Defesa dos Presidentes Kennedy e Johnson, anticomunista obstinado e estudioso do problema da segurança e da estabilidade do poder dos EUA e de seus aliados. Como Secretário da Defesa (1961-1968), McNamara conheceu de perto o significado que os movimentos de libertação poderiam ter para o capitalismo. No entanto, desde o início do governo Kennedy, McNamara afirma ter divergido da ênfase na alternativa militar presente no relatório Taylor – Rostow (LEHER, 1998, p.114-120).

A fim de demonstrar a lógica gestora diferenciada de McNamara pautada na segurança internacional, mas focada na pobreza, Leher (1998) cita trechos do discurso que o então Presidente do Banco Mundial realizou na trigésima segunda Assembleia Anual de Governadores, 1977, McNamara define que ajudar aos governos pobres a superarem as necessidades humanas básicas, “que são sempre críticas”, não é “questão de filantropia”, mas de prudência. E aponta como uma “péssima economia” aquela que permite cultivar e difundir a pobreza “a tal ponto que comece a infectar e erodir todo o tecido social. A pobreza (...) é como um vírus que contagia a amargura, o cinismo, a frustração e o desespero” (LEHER, 1998).

De acordo com Fonseca (1996), até os anos 1960, o projeto de desenvolvimento do Banco Mundial pautava-se pelas metas de crescimento econômico. Já, a partir do final dos anos 1960, o Banco modifica sua concepção de desenvolvimento, em especial, na gestão de McNamara e o entendimento de “crescimento econômico será considerado

como condição necessária, mas não suficiente para garantir distribuição mais justa da riqueza”.

Nesse sentido, de acordo com a referida autora, a partir de 1970, as políticas de financiamento do Banco para o então Terceiro Mundo voltam-se para o incremento da produtividade, “especialmente no setor agrícola, considerado como um dos fatores para conter o crescimento da pobreza. O setor social, incluindo a educação, que até então não era privilegiado no projeto de financiamento do Banco, passa a ter acesso aos créditos dessa agência” (1996, p.231).

Leher (1998, p.118), acrescenta ainda que “o Banco nunca havia antes associado conceitualmente a ‘tarefa de desenvolvimento’ como algo relacionado com a ‘pobreza de homens e mulheres desprovidos de condições mais elementares de vida”. E que a gestão de McNamara é marcada pela redefinição dos financiamentos que não são mais pautados nos requerimentos dos governos, mas através de programas setoriais definidos pelo próprio Banco, privilegiando os setores agrícolas e sociais.

No decorrer da década de 1980, o Banco traçou novas diretrizes de estabilização econômica. Para Leher, a condição de se manter a estabilidade econômica nos países dependentes, evitando pressões inflacionárias nos países centrais, na concepção dos gestores do Banco, estava diretamente relacionada ao controle demográfico, possível gerador de pressões sociais por alimentos. Destaca a autora, que a concepção do Banco era pautada para “reduzir a pobreza aumentando a produtividade do pobre, reduzindo a fertilidade e promovendo a saúde” (LEHER, 1998, p.228). Assim, a estratégia de ação do Banco Mundial junto aos países “em desenvolvimento” durante esse período foi apoiar investimentos que estimulassem o crescimento econômico e o desenvolvimento social num contexto de estabilidade macroeconômica.

Contudo, a prática do Banco Mundial não condiz com suas premissas, ou seja, suas promessas estão longe de serem realizadas. Segundo Pereira (2009, p. 79), “ao longo dos dezessete primeiros anos de operação do Banco Mundial não foi autorizado nenhum empréstimo para a área social”. Isso significa dizer que nenhum dólar foi liberado para a construção de escolas e hospitais. Conseqüentemente, não foi realizado nenhum programa de alfabetização ou de saúde, nem tão pouco há projetos de saneamento básico, água potável ou mesmo de alimentos. Todos os projetos financiados tinham que ser pagáveis, viáveis e rentáveis, ou seja, tinham que gerar impacto imediato na obtenção de lucro.

Pereira (2009), faz outro destaque acerca das contradições da “função social” do Banco para com os países pobres, referindo-se ao fato de que os gastos deveriam ser em dólar, onerando ainda mais os países em déficit econômico e distanciando-se do financiamento efetivo dos projetos de fins sociais, pois estes raramente satisfazem as exigências econômicas. De modo geral, os maiores investimentos conferidos pelo Banco Mundial foram destinados para os setores de industrialização, que promovessem “impactos imediatos no crescimento econômico dos investidores devido à alta produtividade do setor, a exemplo dos projetos de infraestrutura: barragens, estradas, ferrovias, etc.” (Idem, *ibid*, p. 81).

Ainda em relação a função social do Banco Mundial, Castro (2008), acrescenta que não se trata apenas de desbravar uma série de recursos produtivos para gerar crescimento econômico, mas o desenvolvimento de uma lógica que influencie toda a sociedade, inclusive o seu modo de pensar, sentir e agir. Portanto, o Banco Mundial, o FMI, a OMC e as demais instituições financeiras desempenham funções relevantes para o ajuste de integração dos espaços mundiais, visando à produção e reprodução do capital.

O Banco Mundial, em parceria ideológica com o FMI e a OMC, continuam a desempenhar papéis a que sempre se propôs desde sua criação como parte dos Acordos de Brettons-Woords. Nos últimos anos, o Banco Mundial acentuou seu papel como intermediário na obtenção de fundos junto aos bancos privados internacionais, por um lado, e, principalmente, junto aos governos, por outro. Essa expansão dos recursos captados pelo Banco junto aos investidores financeiros, principalmente americanos, significou, sobretudo, uma adequação dessas instituições aos padrões que regem atualmente o mercado financeiro.

Em 1989, um grupo de economistas – do *International Institute for Economy* – reuniu-se em Washington para discutir e buscar soluções para a crise econômica da América Latina relacionada com a estagnação, inflação e dívida externa. Um conjunto de propostas de políticas e reformas foi elaborado e denominado de “Consenso de Washington”. Esse conjunto de propostas para os países da América Latina foi utilizado pelo FMI e pelo Banco Mundial, como condição para a renegociação da dívida externa.

O processo de “mundialização do capital” nos países da América Latina vai se dar associado à crise da dívida externa dos anos 1980, resultando em um modelo neoliberal de ajuste estrutural que consiste em um conjunto de regras centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do

setor público e na redução do Estado, definidos pelo FMI, Banco Mundial e o governo norte-americano, chamado Consenso de Washington.

A “crise da dívida” gerou uma instabilidade no mercado internacional de capital. Nesse contexto, o FMI e o Banco Mundial vão exercer um papel fundamental na administração da crise, impondo “condicionalidades ao reescalonamento das dívidas, ‘ajustando’ os países em desenvolvimento às suas orientações político-econômicas e, por outro lado, assumindo a função de ‘coordenação’ das ações das instituições financeiras internacionais” (Leher, 1998, p.128). No entanto, Leher frisa bem que a função dessas instituições de *Bretton Woods* de administrar “crise da dívida” é “em nome da estabilidade do mercado internacional e não apenas para ‘salvar’ os países *em desenvolvimento*” (Idem), o que vai determinar a liderança do Banco Mundial na difusão da ideologia neoliberal, já recomendada no Consenso de Washington (pacote de estabilização econômica).

O FMI e o Banco Mundial convencidos de que os mecanismos do “livre mercado” iriam solucionar grande parte dos problemas enfrentados pelos países endividados (“inflação, desemprego, subinvestimentos, burocracias públicas ineficientes, etc.”) exigem: “reduzir os gastos públicos (com ênfase na área social), colocar um fim nas restrições comerciais, remover subsídios e criar mecanismos legais e financeiros para a economia de mercado livre” (Leher, 1998, p.135).

Os países devedores forçados a acordar com as condicionalidades dos “empréstimos para ajustamento estrutural” continuaram a pagar juros elevados e tornaram-se extremamente dependentes dos empréstimos e das obrigações impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Conforme explica Leher (1998), a condição de dependência se dá:

(...)não tanto pela importância de seus recursos (...) mas, sobretudo, porque o aval dessas instituições é condição necessária para a negociação com os investidores privados. A condicionalidade que antes se restringia aos indicadores macroeconômicos, como o balanço de pagamentos, é ampliada com a exigência do ‘ajuste estrutural’ (1998, p.136).

Assim, os países devedores da América Latina vão enfrentar o processo de mundialização do capital “refêns” das condições impostas pelo FMI e Banco Mundial, ditadas com base nas regras definidas no Consenso de Washington. As implicações do Consenso estão imbricadas nos efeitos da mundialização nos países dependentes.

É nesse sentido que na concepção de Chesnais (1996), o processo de mundialização do capital e a “pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade” acentuam os fatores de hierarquização entre os países. “O abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, da dominação econômica e política do capital monetário rentista, daqueles que sofrem essa dominação, alargou-se ainda mais” (p.18), mas não apagam a existência dos Estados nacionais.

Nesse cenário do sistema financeiro internacional, vimos que os Estados nacionais perdem sua soberania, pois quando o capital estrangeiro realiza os empréstimos ele impõe condicionalidades aos países devedores. Assim, o aumento da dívida externa é uma consequência dos constantes empréstimos buscados no exterior fazendo com que esses organismos ditem as regras, deixando os países deficitários cada vez mais dependentes.

Diante desse contexto, a dívida externa se constitui como um fator de pressão para a adoção de medidas impostas através de condicionalidades, fazendo com que os organismos financeiros internacionais cumpram o papel de vigilantes, isto é, de cobradores da implementação de ajustes estruturais. Assim, o Banco Mundial e o FMI passaram a protagonizar a orientação das políticas econômicas adotadas pelos Estados Latino Americano. Consequentemente, as políticas econômicas e sociais implementadas pelos países de capitalismo periférico ficam reféns das condicionalidades impostas pelos referidos agentes financeiros internacionais.

Seguindo essa linha de pensamento, Soares (1996), ao problematizar as duas décadas de crescimento econômico continuado com o Banco Mundial, destaca que a pobreza²² não apenas persistiu como também se aprofundaram as desigualdades entre os países ricos e pobres. Diante dos dados crescentes da polarização entre capitais e pobreza, o Banco Mundial ampliou o leque de investimentos, incluindo setores como a agricultura e a educação.

²² Numa perspectiva crítico-dialética, a pobreza e a miséria, expressões da “questão social”, são vistas, como um *problema de distribuição* do mercado, como um descompasso na relação oferta/demanda de bens e serviços. O problema de distribuição estaria vinculado a um *déficit de demanda efetiva (por bens e serviços) no mercado*, criado pela *sobre oferta de força de trabalho não absorvida pela esfera produtiva*. Assim, considera-se aqui a “pobreza” como um *problema de distribuição*. Neste contexto, *o Estado passa a absorver e organizar parte do excedente e a redistribuí-lo mediante políticas sociais*. (MONTAÑO E DURIGUETTO, grifos dos autores, 2010, p. 55- 60 e 161- 179).

Nessa direção, para impulsionar o desenvolvimento, o Banco Mundial, em seus relatórios, identificavam algumas características consideradas obstáculos para a concretização do desenvolvimento, quais sejam:

- a) O baixo nível educacional e de saúde pública da massa da população;
- b) O baixo nível de qualificação e de competência profissional dos quadros da administração pública;
- c) Em algumas situações, a extrema desigualdade de riqueza, ancorada na manutenção de estruturas agrárias “ineficientes e opressivas”;
- d) A limitação de capital doméstico para investimentos, resultante dos baixos níveis de poupança e de políticas econômicas e setoriais inadequadas. (PEREIRA, 2009, p. 83).

Essas preocupações foram acentuadas no decênio 1970-80, recolocando o discurso do Banco em prol do combate à pobreza. Nessa direção, Castelo (2013), enfatiza que esse foi o período de maior produção intelectual do banco sobre a pobreza. Aliado a isso, vivia-se, no início desse decênio, uma crise estrutural, como tratamos no primeiro item desse estudo, que reforçou o olhar para a questão dos limites ambientais. Além disso, esse período foi marcado também pela consolidação da doutrina neoliberal, como trataremos no próximo ponto.

Conforme Pereira (2009), algumas das estratégias criadas pelo Banco Mundial foram o envio de missões técnicas a alguns países para identificar projetos viáveis, convencendo as autoridades a demandarem empréstimos para financiá-los e treinar quadros técnicos locais, como também análises constantes da situação econômica geral dos países, orientando políticas macroeconômicas e setoriais, e a criação de instituições (agências paraestatais financiadas por fora do orçamento público) para planejar e executar projetos financiados pelo Banco Mundial, influenciando o processo de tomada de decisão governamental em todos os níveis.

No aspecto, ideológico, o Banco Mundial passou a promover debates sobre o desenvolvimento econômico, aliado à sustentabilidade econômica dos países pobres, sendo este o principal fundamento político para o estabelecimento de acordos cooperativos. Ênfases destacadas nas declarações do Banco foram o incentivo e os investimentos econômicos no setor privado, pois as análises dos projetos a serem financiados seguem critérios semelhantes aos das fontes privadas de financiamento.

Assim, desde o fim dos anos 1980, o Banco Mundial monitora de perto a estrutura das despesas públicas dos países devedores por meio da chamada Revisão dos Gastos Públicos (RGP), com a finalidade de reduzir a pobreza de modo eficaz e

eficiente em matéria de custos (BANCO MUNDIAL, 2007, p.51). A meta de reduzir a pobreza passa a ser uma condicionalidade dos acordos de empréstimos pelo Banco Mundial. Esses empréstimos - Fundo Social de Emergência – são subjacentes às orientações de ajuste estrutural do FMI, que implica, em cortes nos orçamentos da área social.

Num cenário de crescente pobreza, tanto absoluta e quanto relativa²³, cujo avanço da ofensiva neoliberal imprime um papel para o Estado, segundo Netto (1999), cada vez mais, mínimo para o social e máximo para o capital, os organismos financeiros internacionais se consagraram como os protagonistas na promoção de ações e políticas de alívio à pobreza, ou seja: ajuda internacional mediante transferência de capitais e tecnologias. É diante desse contexto que o Banco Mundial vem assumindo e se tornando o principal promotor das políticas de combate à pobreza, sobretudo nos países de capitalismo periférico. Nessa direção, de acordo com os documentos produzidos pelo próprio Banco Mundial, entre seus objetivos estão o de fomentar e promover as políticas de combate à pobreza, em articulação com os governos nacionais dependentes da sua ajuda.

Como tratado ao longo desse estudo, a partir da década de 1970 o Banco Mundial vem apresentando interesse no trato à pobreza. Segundo próprio documento produzido pelo Banco (2007), os anos de 1980 foram marcados por turbulências financeiras, sendo denominados de década perdida. No entanto, somente em 1990 é que a pobreza constitui tema central do Banco, “[...] o presente relatório trata da pobreza no mundo em desenvolvimento – ou seja, trata dos pobres mais pobres do mundo. Busca, em primeiro lugar, medir qualitativa e quantitativamente a pobreza” (BANCO

²³ Em *sociedades pré-capitalistas a pobreza é o resultado* (para além da desigualdade na distribuição da riqueza) *do insuficiente desenvolvimento* da produção de bens de consumo, ou seja, da escassez de produtos (ver Netto, 2001, p. 46). Contrariamente, *no modo de produção capitalista a pobreza* (pauperização absoluta ou relativa, conforme caracteriza Marx, 1980, I, p. 747 e 717) *é o resultado da acumulação privada de capital*, mediante a exploração (da mais-valia), na relação entre capital e trabalho, entre donos dos meios de produção e donos de mera força de trabalho, exploradores e explorados, produtores diretos de riqueza e usurpadores do trabalho alheio. No modo de produção capitalista - MPC não é o precário desenvolvimento, mas o *próprio desenvolvimento* que gera desigualdade e pobreza. No capitalismo, quanto mais se desenvolvem as forças produtivas, maior acumulação ampliada de capital e maior pobreza (absoluta ou relativa). (cf. Marx, 1980, I, p. 712 e ss.). Quanto mais riqueza produz o trabalhador, maior é a exploração, mais riqueza é expropriada (do trabalhador) e apropriada (pelo capital). Assim, não é a escassez que gera a pobreza, mas a abundância (concentrada a riqueza em poucas mãos) que gera desigualdade e pauperização absoluta e relativa. No MPC, a *pobreza* (pauperização absoluta ou relativa) é o *par dialético* da *acumulação* capitalista. Essa relação dialética *pobreza/acumulação* perpassa e marca todo o debate atual sobre as políticas sociais.

MUNDIAL, 1990, p. 1). É válido destacar que predomina o conceito de pobreza assentado em indicadores econômicos, tais como pelo Produto Nacional Bruto (PNB) per capita.

Nesses termos contata-se que no relatório de 1990, a estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza “de modo rápido e politicamente sustentável” concentra-se em fatores relacionados: a transferência de renda, a atividade laborativa e a promoção de atividades vinculadas à assistência social. Pois o êxito desta estratégia dependeria dos países dependentes cumprirem as condicionalidades impostas pelo Banco, condição indispensável para receber “ajuda” desse organismo financeiro internacional. De acordo com o próprio Banco, “[...] Reafirma-se assim a convicção de que a ajuda só funciona bem quando é acompanhada de uma boa estratégia desenvolvimentista” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 4).

Numa perspectiva crítica apreende-se que o objetivo central da proposta do Banco Mundial de reduzir a pobreza (extrema), nada mais é do que deixar os países assistidos ainda mais dependentes, financeira e tecnicamente. Ou seja, ao definir como e em que estes recursos serão empregados, a instituição financeira impõe aos países periféricos determinada modalidade de trabalho e de assistência, bem como exigências e condicionalidades para as políticas econômica e social desses países assistidos. Em linhas gerais, podemos afirmar que esta estratégia marcou a política do BM de combate à pobreza nos anos 1990.

É importante destacar que no contexto de crise e com o fim da gestão McNamara (1981) inaugura-se uma nova etapa de orientações aos países dependentes. Nesse contexto, é difundida a ideia da necessidade de se construir novas alternativas políticas de bases ideológicas diferenciadas para conter o aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais resultantes das orientações de políticas macroeconômicas neoliberais.

Nesses termos, Leher (1998), destaca que, se os anos finais da década de 1980 foram marcados pelo amadurecimento e expansão mundial do capital sob as bases da ideologia neoliberal, a década de 1990 revela que a ideologia do livre mercado está em crise e o que se expande são as críticas (ou autocríticas) de um modelo econômico que não cumpriu sua “promessa” de benefícios globais.

O quadro econômico, social e político que se instalou em meados dos anos 1990 fez com que os principais organismos multilaterais, em especial, o Banco Mundial, ajustassem suas políticas de “luta” contra a pobreza, anunciando a necessidade de

estipular “metas de combate à pobreza”, argumentando que a pobreza acentuada ameaça a coesão social.

Diante dessa conjuntura, de mundialização do capital, Chesnais (1996), coloca que alguns países da periferia não são apenas países subordinados ou reservas de matérias-primas sofrendo os efeitos conjuntos da dominação política e do intercâmbio desigual, como na época clássica do imperialismo:

(...)são países que não mais apresentam interesse nem econômico, nem estratégico (fim da guerra fria), para os países e companhias que estão no centro do oligopólio. São pesos mortos pura e simplesmente. Não são mais países destinados ao ‘desenvolvimento’, e sim áreas de ‘pobreza’ (palavra que invadiu o linguajar do Banco Mundial), cujos emigrantes ameaçam os ‘países democráticos’ (CHESNAIS, 1996, p.37-38).

Foi diante dessa lógica apontada por Chesnais que o tema da administração da pobreza foi assumindo espaço cada vez maior nos relatórios do Banco Mundial, *enquanto o tema do desenvolvimento foi colocado em surdina*” (CHESNAIS, grifos do autor, 1996, p.313). Leher (1998), acrescenta que as políticas sociais focadas no combate à pobreza, implementadas pelo Banco Mundial nos anos 1980-90, tinham como fundamento que a convicção da “ideologia do desenvolvimento” não era mais viável.

Passada uma década desde 1990, o Banco Mundial assume, no prefácio do *World Development Report* de 2000/2001, que *não atingiu suas metas de redução da pobreza* (BANCO MUNDIAL, 2000). Pelo contrário, o número de pobres aumentou tanto na América Latina, no Sul da Ásia e África Subsaariana como nos países da Europa e Ásia Central, em transição para a economia de mercado (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 3). Com isso, a instituição admite as dificuldades em combater a pobreza e sua complexidade.

O Banco Mundial apresenta uma breve análise acerca das distintas fases de estratégias desenvolvimentistas adotadas pelos países, sob sua orientação, nas últimas décadas:

[...] nos anos 1950 e 1960, muitos consideravam os grandes investimentos em capital físico e infraestrutura como a principal via de desenvolvimento. Nos anos 1970, aumentou a conscientização de que o capital físico não era suficiente: a saúde e a educação tinham pelo menos a mesma importância... Nos anos 1980, após a crise da

dívida, recessão global e experiências contrastantes [...] a ênfase passou a ser atribuída à melhoria da gestão econômica e liberação da força do mercado. Nos anos de 1990, o governo e as instituições passaram a ocupar o centro do debate, ao lado das questões de *vulnerabilidade* no âmbito local e nacional (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 6).

Constata-se que suas estratégias de redução da pobreza (extrema), anteriormente baseada na oferta de trabalho e de assistência social, é modificada na década de 2000. Agora, trata-se de “[...] *promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança dos pobres*” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 6). De acordo com o documento de 2000/2001 (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 12), o conceito de pobreza se amplia, passando a abranger outros fatores. Além de que, no entendimento do Banco Mundial, os maiores responsáveis pelo malogro das suas iniciativas de combate à pobreza são os Estados nacionais. Os governantes dos países pobres seriam elitistas, ineficientes, corruptos, frágeis, incapacitados. De acordo com o Banco Mundial (2002):

Outra causa de *vulnerabilidade* é a incapacidade do Estado ou da comunidade em desenvolver mecanismos de *redução* ou *alívio dos riscos* que os pobres enfrentam. Em muitos casos, os governos são mais sensíveis aos interesses da elite do que às necessidades de segmentos pobres [...]. A melhoria da administração pública também requer o reforço da capacidade administrativa e reguladora e a redução da corrupção. O ônus da corrupção em pequena escala recai desproporcionalmente sobre os pobres [...] (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 37-40).

Diante do que foi exposto, é possível constatar que a instituição modifica sua concepção de pobreza e as estratégias para combatê-la com o passar de uma década. Mesmo apesar de admitir a precariedade dos seus métodos anteriores, permanece a individualização da pobreza, ora como incapacidade do sujeito, ora como “vulnerabilidade” em relação ao contexto, a desarticulação da pobreza em relação à acumulação de riqueza, e a crença na força do comércio e na gestão capitalista como premissas da sua atuação programática para erradicar a pobreza. Em síntese, a culpa pela condição de pobreza está no indivíduo e não no sistema capitalista que produz e a reproduz.

A definição de pobreza ora defendida pelo Banco Mundial foi desenvolvida pelo intelectual Amartya Kumar Sen, a partir do seu pensamento, o Banco Mundial pretende identificar, quantificar e qualificar os pobres. A partir das condicionalidades impostas pelo Banco Mundial aos países que demandam de apoio técnico e financeiro para

receberem “ajuda” ou empréstimos, condiciona-se a política econômica desses países, colocando-os como reféns de suas normas. Sob a retórica de construir um mundo sem pobreza, o Banco Mundial, na verdade, a reforça, incentivando a acumulação e a concentração da riqueza socialmente produzida. Seja pelos incentivos às dívidas públicas, ou seja, por apresentar soluções pontuais, com saídas temporárias das mais desumanas formas de vida, ou desenvolvimento econômico, tecnológico e científico sem distribuição igual do seu produto, o Banco Mundial demonstra seu lugar e sua opção política nessa sociedade, estruturada por interesses de classes antagônicas.

Nesse sentido, frisamos que essa instituição financeira internacional, o Banco Mundial, está a serviço do grande capital, representando seus interesses numa sociedade permeada de interesses de classes antagônicas e irreconciliáveis. Portanto, sua preocupação central não é com a eliminação da pobreza, mas, sobretudo, com a manutenção e preservação do sistema do capital que reproduz constantemente as desigualdades sociais presentes na sociedade capitalista.

Em linhas gerais, o que analisamos nesse ponto do trabalho foi o movimento do discurso do Banco Mundial, desde a sua gênese até os dias atuais. Vimos, então, que o discurso do Banco ora era pautado no desenvolvimento econômico, ora no combate à pobreza. E mesmo o Banco alargando suas intervenções e financiando projetos em diversas áreas, continuava orientado a promover, cada vez mais, o desenvolvimento econômico do mundo, à serviço do grande capital. Ou seja, buscava potencializar os gastos governamentais com o desenvolvimento e acelerar o crescimento dos fluxos de capital privado, orientado para a pobreza. Na análise de Pereira:

A instituição da redução da pobreza como parte da agenda internacional de desenvolvimento esteve diretamente ligada ao envolvimento cada vez maior do Banco em pesquisa, disseminação de informação e produção e compilação de dados. O Banco também passou a financiar a pesquisa local e a educar técnicos para fins de produção de dados e desenho de projetos ligados ao tema. Tudo isso demandou a constituição de todo um campo de estudos dedicado a essa temática, cujo alargamento alimentou a (e resultou da) gradativa imposição e legitimação de um novo vocabulário (centrado em termos como eficiência, mercado, renda, ativos, vulnerabilidade, pobre, etc.), em detrimento de outros como (igualdade, exploração, dominação, classe, luta de classe, trabalhador, etc.) forjado nas lutas sociais e caro a tradição socialista. (2009, p. 136).

Isso significa que foi exatamente essa mudança no discurso entre o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza que permitiu ao Banco Mundial politicamente e ideologicamente se manter enquanto aparelho privado de hegemonia hegemônica no contexto do capitalismo mundializado. Desempenhando sua função social na defesa dos interesses da classe dominante em detrimento do trabalho, auxiliando na reprodução do capital.

Desse modo abordamos no próximo item dessa seção as bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas, que corresponde desde o neoliberalismo ao Social-liberalismo. Nesses termos verificamos que para se manter enquanto ideologia dominante, o neoliberalismo se apresenta sob novas roupagens para atender aos interesses do capital, recebendo a designação dos intelectuais burgueses de Social-liberalismo. Mais adiante, para finalizar essa seção discorreremos sobre o pensamento do intelectual Amartya Kumar Sen, que tem sido uma das principais referências teóricas do Banco Mundial nas orientações às políticas de Seguridade Social brasileira na contemporaneidade.

1.3 As bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas: Do neoliberalismo ao Social-liberalismo

Nesse item buscamos analisar as bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas que corresponde desde o neoliberalismo ao Social-liberalismo. Evidenciamos ao longo do estudo os traços de continuidade entre a ideologia do neoliberalismo e os pressupostos do Social-liberalismo. Diante do contexto das crises capitalistas vimos que o Estado se redireciona para atender as exigências de reprodução do capital. Assim, a partir do final dos anos de 1990, o neoliberalismo é colocado em xeque, e os intelectuais burgueses para manter a sua ideologia hegemônica remodela o Estado e o apresenta sob novas roupagens, sem, no entanto, perder sua essencial, de “comitê executivo da burguesia” (NETTO, 2011).

O que nos interessa destacar aqui é que seja sob a retórica neoliberal ou sob a designação Social-liberal, o Estado está a serviço do capital. Sua função é auxiliar na reprodução da sociedade capitalista e sua intervenção nas políticas sociais é determinada pela economia.

Nesses termos, o neoliberalismo é um conjunto de ideias políticas e econômicas, em busca da maximização dos lucros, que leva a cabo um conjunto de medidas, como por exemplo: uma reduzida intervenção do Estado na economia, a privatização de empresas estatais, a abertura comercial, a quebra das barreiras protecionistas, a defesa da redução dos impostos sobre o capital, a livre competitividade no mercado de trabalho, a desburocratização estatal, a lei da oferta e da procura como única responsável pela regulação dos mercados e a noção de capital privado com base da economia.

Trazendo a discussão para o campo das práticas políticas neoliberais, Harvey (2008), afirma que a construção histórica das experiências neoliberais se desenvolveram de maneira geograficamente desigual. Assim, há uma adaptação diferenciada de Estado para Estado, de modo que a neoliberalização²⁴ se dá em meio a uma série de experiências caóticas. O autor defende com isso, a inexistência de um projeto neoliberal previamente definido.

Nesta mesma perspectiva, Castelo (2013), afirma que o processo de expansão e legitimação mundial do neoliberalismo não ocorreu simplesmente a partir da adoção fiel e integral de qualquer cartilha ou documento dos think-tanks imperialistas, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, etc.; ao contrário, as ideias motrizes da doutrina entraram em contradições com realidades nacionais, regionais ou locais e enfrentam resistências no seu longo percurso, demorando a se concretizar como um consenso – o que aconteceu apenas na década de 1990 com o Consenso de Washington.

Segundo Harvey,

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos que na verdade só convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação, nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como ‘Consenso de Washington’. (2008, p. 23).

Acrescenta ainda que:

O desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não

²⁴ Harvey (2008) vai utilizar o termo “neoliberalização”, para caracterizar a expansão do neoliberalismo por todo o globo.

elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu. (HARVEY, 2008, p. 23).

Todavia, apesar das diferenças geográficas e históricas situadas por Harvey, pode-se afirmar que a teoria neoliberal segue um núcleo comum. Este núcleo teórico é formado pela privatização, pela desregulação, pela competição e pela negação do social, assegurando que ao se associar essas medidas, elimina-se a burocracia e, por consequência, aumenta-se a produtividade e se melhora a qualidade dos produtos. As empresas adquirem um ganho considerável, na medida em que os custos diretos e indiretos são restringidos, as mercadorias tornam-se mais baratas e os impostos são reduzidos.

Nessa direção, a primeira oportunidade realmente eficaz no que diz respeito à implantação da teoria neoliberal nos países centrais de capitalismo avançado surge na Inglaterra, com o governo de Margareth Thatcher, em 1979 e, posteriormente, nos Estados Unidos, em 1980, como o governo de Ronald Reagan. Nos anos seguintes espalhou-se pela Europa: em 1982 na Alemanha, como o governo de Kohl; em 1983 na Dinamarca sob o governo de Schluter e subsequentemente na maioria dos países da Europa ocidental promovendo uma equalização dos partidos de direita pelo mundo com propostas de implantação desse modelo em todas as esferas estatais sem considerar as particularidades de cada país.

Na Inglaterra, que até então tinha em sua conjuntura um país marcado por uma efervescência do movimento operário resultado da aliança com os governos liderados majoritariamente pelo Partido Trabalhista (*Labour Party*), a partir da vitória do partido conservador, com Thatcher, apresentou-se com uma substancial mudança no cenário econômico, político, jurídico e institucional implementando políticas neoliberais que incidiram diretamente nas condições de vida da classe trabalhadora.

Anderson (1995), afirma, que o neoliberalismo desenvolvido na Inglaterra, foi considerado o mais puro de toda a história. E para receber essa designação, Thatcher teve, necessariamente, que disseminar as medidas neoliberais: aumentou as taxas de juros, adquiriu a emissão monetária, baixou os impostos sobre os rendimento mais altos, eliminou o controle sobre as finanças, aumentou os níveis de desemprego, eliminou as greves, cortou os gastos sociais, implantou uma legislação anti-sindical e lançou um programa de privatizações que abrangia a habitação pública e as indústria de base como a água, a eletricidade, o gás, o aço e o petróleo. Harvey (2008), defende que ainda que

Thatcher tenha obtido êxito na privatização da habitação popular, de algumas instituições públicas, setores chave como a saúde e a educação conservaram-se intocáveis.

Anderson (1995) revela que, enquanto nos países do norte europeu eram eleitos governos de direita dedicados a fixar o neoliberalismo, no sul do continente chegavam ao poder pela primeira vez governos de esquerda, chancelados de euro-socialistas: Mitterrand na França, González na Espanha, Soares em Portugal, Craxi na Itália, Papandreou na Grécia, todos ligados aos movimentos sociais e rotulados como uma alternativa progressista.

Em se tratando do neoliberalismo nos países periféricos, a primeira experiência sistemática do neoliberalismo no mundo foi desenvolvida na América Latina, mas especificamente, no Chile, sob a ditadura de Pinochet. Intelectuais chamaram o período em que o Chile desenvolveu as medidas que posteriormente passaram a construir os fundamentos do neoliberalismo de “milagre chileno”, pois nesse período o neoliberalismo ainda não era reconhecido como um ideário.

O neoliberalismo foi consolidado no Chile por meio de um forte regime militar. Enquanto, o neoliberalismo conferido a Reagan e Thatcher, foi consolidado através de meios democráticos, ao passo que uma mudança dessa proporção demanda um consentimento político de grande parte da população para que se tornem ideologia dominante. Vale salientar, que esse consentimento se deu por intermédio dos meios de comunicação, utilizando os termos gramscianos, pelos aparelhos privados de hegemonia, tais como, corporações, igrejas, universidades, escolas, associações profissionais e outras instituições da sociedade civil, onde foram difundidos os ideais dessa nova doutrina. Diante disso, constatou-se que a consolidação do Estado neoliberal se desenvolveu por meio da combinação entre consenso e coerção, fazendo referência ao aporte teórico de Gramsci. Contudo, é importante salientar que inicialmente, só os governos de direita ousavam implementar o ideário neoliberal, mas logo em seguida, até os governos que se rotulavam de esquerda, adentraram na onda da neoliberalização.

Retomamos o pensamento de Harvey (2008), para mencionar a heterogeneidade da construção do neoliberalismo, segundo o autor, é difícil definir o caráter geral do Estado neoliberal por duas razões: primeiro, porque o neoliberalismo foi introduzido de forma diferenciada nos países, uma aplicação assimétrica de região para região, caracterizando com isso a inexistência de um projeto neoliberal previamente definido; e

segundo, porque a transformação progressiva do projeto neoliberal tem exigido adaptações que variam muito no tempo e no espaço.

No caso brasileiro, o neoliberalismo ascendeu nos anos 1990. Fernando Collor de Melo foi eleito, por via democrática, no dia 15 de março de 1990, com ele nasceu o neoliberalismo à brasileira. Collor assume o discurso neoliberal, desenvolvendo a abertura comercial e um árduo processo de privatização. Segundo Couto (2008), seu mandato foi marcado pela intervenção na economia através dos Planos Collor I e Collor II. O Plano Collor I entrou em vigor logo após sua posse tendo como objetivo o controle inflacionário que consistia no confisco financeiro e no congelamento dos preços e salários; ligado à ideia de combate às elites econômicas que proporcionaram grande aceitação popular ao presidente.

Conforme Couto (2008), o Brasil havia assumido o compromisso de seguir as orientações do Consenso de Washington, que apresentava como uma das medidas a desestruturação dos sistemas de proteção social. Dessa forma, o grande descontentamento popular, devido à agressiva intervenção de Collor, na área social, acompanhado das várias acusações de corrupção de seu governo fizeram com que mais uma vez os movimentos sociais mostrassem sua força. Em 1992, Collor foi destituído do poder, por meio do *impeachment*. Todavia, a conjuntura brasileira desse momento mostrava claramente que o país caminhava à passos largos em direção ao neoliberalismo, adotando medidas, tais como: abertura comercial e financeira, privatização das estatais, altas taxas de inflação e restrição dos gastos sociais.

Quanto ao processo de implantação e desenvolvimento do projeto neoliberal no Brasil, Filgueiras (2006), alega que ele suportou três fases distintas e relevantes. São elas: sua fase inicial desenvolvida durante o governo Collor, onde foram inauguradas as primeiras medidas neoliberais; sua segunda fase ocorreu durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso – FHC e incide na concretização do projeto neoliberal; e por fim, sua terceira fase expressa no segundo mandato de FHC e no governo Lula, que trata do aperfeiçoamento do referido modelo da ampliação e estabilização do capital financeiro no país. Acrescentamos que a consolidação do projeto neoliberal se desenvolveu no governo Dilma, sob novas roupagens, recebendo dos intelectuais burgueses a insígnia de Social-liberalismo.

Para Sader (in GENTILI & SADER, 1995), cada país teve seu próprio formato de neoliberalismo conforme a herança histórica dos modelos hegemônicos anteriores vigentes. No que se refere ao Brasil, alguns fatores particularizam a adoção desse

ideário. Em primeiro lugar, tem destaque o papel desempenhado pela forte burguesia industrial, protegida pelo Estado, que apresentou resistência. Em segundo lugar, tem registro o movimento social esquerdista, com aptidão de resistência maior em relação aos outros países da região. Desse modo, dada a situação do Estado brasileiro, aliado ao saldo negativo deixado pelos governos ditatoriais e continuado pelo governo Sarney, a população ansiava por alternativas à grave situação desse estado. Foi nesse contexto que se elegeu o Presidente Fernando Collor.

Nessa direção, não parece haver dúvidas de que o projeto neoliberal no Brasil teve início no governo Collor. Entretanto, as condições para sua sedimentação foram preparadas no período ditatorial. Ou seja, foi na ditadura que teve início o processo de dilapidação do Estado brasileiro, sendo esse processo que proporcionou o terreno fértil para a disseminação da ideologia neoliberal.

Vale salientar que, no Brasil, o neoliberalismo, não foi implementado como uma doutrina político-econômica organizada, mas de forma esparsa e terminal. As diretrizes neoliberais aqui implementadas não baseavam-se diretamente nas obras de Hayek ou de outros teóricos neoliberais, mas tomaram a forma determinada pelas orientações das organizações financeiras internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Mundial – BM.

Concordamos com a análise de Behring e Boschetti (2008), ao afirmar que os avanços alcançados na referida Constituição foram “atropelados” pela investida neoliberal, “prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: *a privatização, a focalização e a descentralização.*” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 156, grifos do autor).

Com a concretização dos preceitos neoliberais, principalmente a desregulação do mercado de trabalho e o desmonte dos direitos trabalhistas, houve um aumento descomunal do desemprego e, conseqüentemente, o aumento da pobreza. De acordo com Castelo (2013) em decorrência desse quadro, de exacerbação da pobreza e do individualismo, o aumento do desemprego e a precarização do trabalho, a intensificação da polarização interna e externa nos países capitalistas ameaçando a coesão social provocou, nos anos finais da década de 1990, a necessidade de a classe dominante buscar saídas para abrandar as conseqüências das políticas macroeconômicas do atual estágio do capitalismo mundializado.

Nesse sentido, outras “vias” ou novas políticas de desenvolvimento deveriam ser construídas para manter as condições favoráveis à reprodução do capital na virada para

o novo milênio. Sendo assim, abordaremos nesse item, como o Social-liberalismo se desenvolveu política e ideologicamente, enquanto resposta dos intelectuais burgueses à crise do neoliberalismo no final dos anos de 1990.

Diante do contexto de correlações de forças e de tensões, nos finais dos anos de 1990 emergem críticas e “autocríticas” ao modelo econômico predominante e surgem propostas alternativas do tipo reformista para “combater” a pobreza mundial, particularmente a pobreza dos países periféricos. As orientações do Banco Mundial às políticas sociais, que compreende os anos de 1980 à 1990 trata-se, para Frigotto (2000), de um “rejuvenescimento” da teoria do capital humano cujo conjunto de ideias que a compõe, agora, está envolto em uma nova casca de “conceitos” renovados que reforçam a disseminação de ideologias como o “fim do trabalho”, a “perda da centralidade do trabalho como categoria fundante do ser social, o “fim da sociedade do trabalho”, ou o “fim da história”. Globalização, flexibilidade, competitividade, qualidade total, participação, são alguns dos novos termos disseminados pelos grandes aparelhos privados de hegemonia (BIRD, BID, UNESCO, OIT) no processo de incorporação do novo padrão tecnológico de acumulação.

Nesse contexto, acrescenta Castelo (2013) que, no neoliberalismo verifica-se uma brutal regressão nas configurações no mundo do trabalho com o ressurgimento de processos de trabalhos artesanais, familiares, informais, autônomos, do “mercado negro” (que envolve o tráfico de pessoas), muitos deles baseados em força de trabalho infantil, escrava, feminina e de imigrantes ilegais. Muitas destas formas de trabalho não encontram qualquer tipo de proteção social ou de direitos trabalhistas. Resultando no empobrecimento físico, social e psíquico dos trabalhadores enquanto indivíduos e classe. Fica evidente, no neoliberalismo, a precarização do mundo do trabalho, por meio dos trabalhos parciais, temporários, terceirizados e informais.

Diante da realidade descrita acima, constata-se que o neoliberalismo globaliza as diversas expressões da questão social, tais como o desemprego estrutural, a queda dos salários e o conseqüente aumento do pauperismo, diga-se de passagem, absoluto e relativo, a perda de direitos sociais dos trabalhadores, o aumento das enfermidades trabalhistas, com destaque para doenças mentais, etc.

O que podemos inferir, baseados nos estudos de Castelo (2013), é que o neoliberalismo ocasionou uma enorme regressão social para a classe trabalhadora. A deteriorização do mundo do trabalho no centro e na periferia do mercado mundial, as crises financeiras globais e as lutas contra o neoliberalismo no final dos anos de 1990

geraram um período de crises conjunturais, estruturais, ou orgânica, assim como queira denominar.

Para Castelo (2013), a década de 1990 foi entremeada de crises que abalaram os mercados globais de finanças, investimento e comércio, que se encontraram integrados desde a liberalização neoliberal. De acordo com o autor, a primeira grande crise financeira do neoliberalismo eclodiu em 1994 no México. Sendo que rapidamente a crise transpassou a esfera financeira e deitou raízes nos setores de crédito e produtivos do país, que viu seus índices sociais enfrentarem sensíveis pioras, afetando a população.

O autor enfatiza que as crises financeiras assolaram desde os países do Extremo Oriente até os países latino-americanos. Além do México, países como os Tigres Asiático, Tailândia, Indonésia, Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong, Japão, Brasil, Argentina e Rússia sofreram, em graus diferenciados, com as crises financeiras do neoliberalismo. Isso se deve ao fato de que, a mundialização financeira interconectou diversas praças mercantis de transação de títulos, moedas, ações, etc., e o risco de contaminação geral do sistema aumentou bruscamente. Assim, pela primeira vez na história do capitalismo, uma crise financeira em um país periférico é suscetível de abalar os mercados centrais.

Chesnais (2008) coloca que as crises estruturais podem aparecer, e cada vez mais as chances aumentam como teria demonstrado a recente crise imobiliária nos Estados Unidos e que ganhou dimensão mundial²⁵. Castelo (2013), afirma que a reação das classes subalternas à ofensiva neoliberal ganhou força e expressão a partir de então. Os EUA, considerados o centro do capital financeiro, tornaram-se o palco das marchas de repúdio ao neoliberalismo, com caráter de movimento de base popular.

O que se constata é que o modelo neoliberal de ajuste estrutural imposto nos anos 1980-90 aos países da América Latina, centrado na “liberdade econômica”, na inserção no mercado internacional e na “promessa” de crescimento econômico, não surtiu o efeito, principalmente difundido pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Nessa direção, Castelo (2013) analisa que os resultados prometidos às populações não foram alcançados: as taxas de crescimento econômico continuaram estagnadas, o desemprego cresceu, os empregos gerados foram de baixa qualificação e,

²⁵ De acordo com Gomes (2013), o que se convencionou chamar de crise imobiliária nos EUA é resultado de mais uma etapa da crise de superprodução contida mais uma vez pela explosão do crédito, na tentativa de conter a recessão dos EUA vinda da crise das bolsas de 2000 a 2002. Ou seja, apagar incêndio com gasolina foi a política implementada, especialmente nos EUA com repercussão nas demais economias.

principalmente, os índices de pobreza e desigualdade aumentaram. Ainda de acordo com o referido autor, gradativamente tomou-se consciência de que o neoliberalismo não reunia condições políticas e ideológicas para cumprir suas (falsas) promessas. Diante disso, um mal-estar generalizado começou a ser sentido pelas classes subalternas diante dessa situação de deteriorização social.

Diante desse contexto da mundialização do capitalismo e do processo de intensificação das mazelas sociais Yamamoto (2004) destaca quatro aspectos centrais que conferem novas mediações históricas à produção da “questão social”:

1- a lógica financeira ou o favorecimento dos investimentos especulativos em detrimento da produção, “o que se encontra na raiz da redução dos níveis de emprego, do agravamento da “questão social” e da regressão das políticas sociais públicas”; 2- o padrão “flexível” na esfera da produção, “afetando os processos de trabalho, as formas de gestão da força de trabalho, o mercado de trabalho e os direitos sociais e trabalhistas, os padrões de consumo, etc.”, gerando a redução dos postos de trabalho, a precarização das condições de trabalho e a ampliação da competitividade entre os trabalhadores; 3- mudanças radicais nas relações Estado-sociedade civil, reduzindo a ação do Estado frente à “questão social”, através da restrição de gastos sociais e programas assistenciais focalizados de “combate à pobreza” e de segurança; 4- e nas formas de sociabilidade com a invasão da lógica pragmática e produtivista em diferentes esferas da vida social. “Ao lado da naturalização da sociedade – ‘é assim mesmo, não há como mudar’ -, ativam-se os apelos morais à solidariedade, na contra face da crescente degradação das condições de vida das grandes maiorias” (p.18-20).

Em suma para Yamamoto, a “questão social” tornou-se global (2004, p. 71). Já nos anos finais da década de 1990, os próprios organismos multilaterais também observam o “fracasso” dessas políticas macroeconômicas. Diante do contexto de crises do capital no cenário contemporâneo, as mobilizações contra o neoliberalismo se alastrou e chegou até as reuniões do FMI e do Banco Mundial. Como constata Castelo (2013), trinta mil manifestantes tentaram transpor as barreiras construídas em torno do complexo das instituições de Bretton Woods. Houve um confronto entre manifestantes e policiais, isso evidencia o uso constante e alternado por parte da burguesia dos aparelhos de coerção e consenso. Apesar do fracasso do furo ao bloqueio, os manifestantes obtiveram significativas vitórias nos seus embates contra o neoliberalismo. Em 2000, mais uma vez manifestantes promoveram protestos contra as agências multilaterais, que, diga-se de passagem, preconizam as medidas neoliberais.

A burguesia não poderia mais fechar os olhos para a situação de miséria, exploração e degradação da vida humana exposta pelos movimentos sociais. Diante do contexto de crise do final dos anos 1990, a burguesia buscou introduzir, por intermédio dos seus intelectuais, novos mecanismos de hegemonia de função de direção intelectual e moral para abrandar os efeitos das políticas neoliberais e dar condições de reprodução do capital na virada do milênio. Diante da nova conjuntura política de protestos e reivindicações dos dominados, as classes dominantes, a partir das agências multilaterais reconheceram o avanço das forças opositoras ao neoliberalismo e começaram a construção de uma ideologia reformista-restauradora sob uma base teórica conservadora.

De acordo com Castelo (2013), o neoliberalismo sofreu abalos no final dos anos 1990, mas foi remodelado sobre velhas bases e uma nova roupagem: o que se vislumbra com as teorias do Social-liberalismo, considerado pelo autor como um projeto ideológico classista de retomada da supremacia neoliberal. Nesta perspectiva considerou-se fundamental neste trabalho identificar as bases ideológicas que sustentam o Social-liberalismo percebendo que entre este e o neoliberalismo existe mais traços de continuidades do que de rupturas. Ambos representam os interesses do capital, ou seja, faz parte do mesmo projeto de classe, da classe política, econômica e ideologicamente dominante, a burguesia.

O capitalismo avançado entrou novamente em recessão em 1991. Quase todos os países ocidentais apresentavam dívidas públicas exacerbadas, índices econômicos desfavoráveis e desemprego massivo. Diante dessa situação de crise, era provável acontecer uma reação contra o neoliberalismo. Em 1991, quando o capitalismo enfrentava novamente uma grave recessão, a dívida pública da maioria dos países ocidentais tomou extensões espantosas, até mesmo na Inglaterra e nos Estados Unidos. No entanto, é importante destacar que o neoliberalismo continua sendo o ideário que rege o capitalismo na sua fase atual.

Sinteticamente, o Social-liberalismo trata-se de uma estratégia de legitimação do ideário neoliberal, agora sob novas roupagens, que busca esvaziar o caráter político e ideológico imprimindo uma ideia de eficientismo administrativo, que desloca a ideologia do bem-estar, dos direitos sociais, para as ideias de eficiência e qualidade, no que se refere aos serviços públicos; reforça uma ideia de democracia como instrumento de controle das políticas públicas e de estratégia administrativo-organizacional, e de

solidariedade focada na ação particular, suprimindo a concepção de solidariedade universal como forma privilegiada de enfrentamento da “questão social”.

No final dos anos 1990, constata-se que a promessa de inserção no mercado via investimento no capital humano não foi cumprida provocando novas tensões que colocavam em risco a coesão social, ou melhor, as condições hiperfavoráveis de acumulação de riqueza. Nas palavras de Castelo (2008, p.22), da década de 1990 em diante, as principais instituições financeiras mundializadas desenvolveram uma espécie de “consciência humanitária” e passaram a defender uma “globalização com face humana”, característica primordial do Social-liberalismo.

Para o referido autor, a “questão social” tornou-se novamente alvo da intervenção teórica e prática das classes dominantes. Assim, surgiram as novas teses acerca do debate a respeito da natureza da “questão social” e do enfrentamento às suas expressões, que o autor convencionou chamar de Social-liberalismo, sendo na sua visão uma variante ideológica do neoliberalismo. São elas: a terceira Via de Anthony Giddens, a Via 2 ½ de Alan Touraine, do Pós-Consenso de Washington de John Williamson, da “nova questão social de Pierre Rosanvallon, da falhas de mercado de Joseph Stiglitz e pôr fim do desenvolvimento humano de Amartya Sen. (CASTELO, 2012, p. 72). Esta última será foco de nossa análise, visto que o pensamento desse autor tem sido utilizado pelo Banco Mundial como base teórica para orientações às políticas sociais brasileiras. Trataremos disso no item a seguir.

Na concepção de Castelo (2008), o neoliberalismo vivenciou duas fases distintas durante seu processo de expansão até se tornar ideologia hegemônica mundialmente. A primeira fase é intitulada pelo autor como *receituário-ideal*, cujos principais aparelhos ideológicos e políticos neoliberais, dentre eles, o BIRD, o FMI e a OMC, defendiam o controle dos gastos públicos, o arrocho salarial, as aberturas comercial e financeira, o desmonte do *Welfare State*, um amplo processo de privatização e o combate às organizações operárias. Contudo, o autor ressalta que, o rigor e a severidade com os quais estes planos de estabilização macroeconômica, sintetizados no Consenso de Washington foram implementados não foram suficientes para garantir os resultados esperados: as contas públicas continuaram deficitárias, as atividades econômicas não foram retomadas, a inflação não foi controlada e os índices de pobreza e desigualdade se deterioraram.

Diante da deslegitimação do ideário neoliberal, as instituições financeiras em destaque, o FMI e o BIRD, protagonizaram um processo de revisão ideológica. Assim,

na segunda fase do neoliberalismo – intitulada por Castelo (2008) de *Social-liberalismo* –, percebe-se que, desde meados da década de 1990, a ideologia dominante passou a admitir uma intervenção mais ativa do Estado na chamada “questão social”. Na concepção de Castelo (2013), na segunda variante ideológica do neoliberalismo, chamada Social-liberalismo, promove-se um sincretismo entre o mercado e o Estado, imaginariamente capaz de instaurar a justiça social. O principal objetivo dos ideólogos Social-liberais é escamotear a discussão da luta de classes e a superação da sociedade capitalista. Trás a tona a possibilidade de superação da pobreza dentro da ordem burguesa. Visto que em suas análises a pobreza não é decorrente do modo de produção capitalista, de responsabilidade de cada indivíduo.

A partir dessa perspectiva teórica, denominada de Social-liberalismo haverá um redirecionamento no papel do Estado, na economia e nas políticas sociais. Para Castelo (2013), com a vigência do Social-liberalismo, percebe-se que a ideologia dominante prega uma intervenção estatal mais ativa em certas expressões da “questão social”, em particular nas mais explosivas em termos políticos (pobreza e direitos humanos), humanitários (infância e doenças contagiosas) e ecológicas. A esse respeito afirma o autor:

A partir desta correção de rumo, os projetos neoliberais de reforma do Estado ganharam uma nova configuração: se antes das medidas corretivas defendia-se, no plano ideológico, o Estado mínimo, o Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas e operacionalizaria, em parceria com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas. (CASTELO, 2008, p. 24).

É neste momento de refuncionalização do Estado que surgem as teses da chamada *terceira via*, um sincretismo entre o mercado e o Estado capaz de promover o bem-estar social. Daí a fórmula do desenvolvimento econômico – baseado no dinamismo do mercado – com a promoção da equidade social – propiciado pela ação conjunta do Estado com o terceiro setor. Na visão do autor, o social-liberalismo surge no cenário internacional em um quadrante histórico determinado pela consolidação da mundialização financeira, das lutas de classes anti-sistêmicas dos movimentos sociais e do aumento das desigualdades sociais entre classes, países e regiões do planeta.

Diante dos erros e falhas do Consenso de Washington, os social-liberais conclamam para uma concertação social, reunindo lideranças de todos os segmentos que abrem mão de representar os interesses particulares das suas bases sociais em prol da

vontade geral da nação. O consenso Social-liberal é resultado de uma disputa ideológica intensa na qual os setores dominantes usam recursos de toda sorte para impô-lo a seus adversários. Diante dos claros sinais de desgaste das políticas neoliberais a partir da década de 1990, e com maior vigor nos anos 2000, o chamado “Social-liberalismo” parece assumir a posição de discurso da moda nos círculos intelectuais e acadêmicos. (MARANHÃO, 2013, p.96).

Os defensores do Social-liberalismo sustentam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes, de desregulamentação do trabalho, enxugamento do Estado, dentre outros, não conseguiram resolver questões centrais que afetam a humanidade. Entre outras propostas, os adeptos desse novo-desenvolvimentismo consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na discussão da *oportunidade*.

Portanto, é neste cenário de ineficiência da agenda do Consenso de Washington no trato da superação do subdesenvolvimento e do enfrentamento da pobreza que surge o Social-liberalismo, caracterizado por Castelo, como sendo uma espécie de Terceira Via:

(...) uma estratégia de desenvolvimento alternativo aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao “populismo burocrático” representado por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo (...).cujo principal objetivo é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do país (...) um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na “questão social”(2010, p. 194).

Castelo (2013), atenta para o fato de que nas últimas décadas, criou-se uma razão cínica acerca da “questão social”. Acrescenta ainda que essa retórica social-liberal é defensora de uma face humana para o capitalismo e estratégias políticas dissimuladas que atentam contra os interesses daqueles que sofrem os efeitos nefastas do projeto neoliberal. Esse “novo paradigma” que vem sendo introduzido pelos organismos financeiros, com destaque para o Banco Mundial, como alternativa de superação da “crise do Estado” – o “capital social” -, visa a superação da pobreza através da colaboração e da cooperação dos cidadãos no processo de alargamento do acesso dos mais pobres aos benefícios econômicos e bens socioemocionais já disponíveis na

sociedade, buscando um novo equilíbrio entre mercado e interesse público, disseminando valores de “solidariedade”, de sentimento de “prosperidade”, de “forma a possibilitar a construção de uma “sociedade solidária”. (LEHER, 1998).

É importante ressaltar que, a “ideologia do desenvolvimento”, durante o período 1950-70, legitimou pensamentos e políticas voltados para o desenvolvimento econômico e social da nação, diante das possibilidades de expansão e de universalização dos direitos econômicos e sociais, o que resultou na elaboração da “teoria do capital humano”. Já “ideologia da globalização” disseminada no final dos anos 1970 busca legitimar o “livre mercado” como mecanismo de superação da crise do Estado de bem-estar social e de crescimento econômico. No contexto atual, a “teoria do capital humano” rejuvenesceu e incorporou novos conceitos, pautada na “empregabilidade” e na “sociedade do conhecimento”.

O que nos interessa destacar é que o Estado se remodela, através dos discursos de seus ideólogos, modifica-se a sua base de fundamentação teórica, mas a essencial do Estado permaneça a mesma. Para os defensores do capital, tanto a “teoria do capital humano”, quanto à “teoria do capital social” está na concepção de que investir em pessoas, na capacitação da força de trabalho mais competitiva, reflete na melhoria das condições de trabalho e no aumento da produtividade que, conseqüentemente, vai refletir na melhoria da qualidade de vida do indivíduo e de sua família, reduzindo os “problemas sociais”.

O ideário neoliberal vigente na década de 1980 nos países capitalistas centrais, que pregava a diminuição da responsabilidade do Estado na área social através da minimização das políticas sociais, não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem de alterar os índices de recessão e o baixo crescimento econômico. Diante desse contexto, baseado em Castelo (2010), a política econômica Social-liberal aqui é tratada como uma proposta conservadora que emerge para abrandar a crise do capitalismo no final dos anos 1990, como uma “alternativa” ao neoliberalismo. De acordo com o supracitado autor, o Social-liberalismo nada mais é do que a reação burguesa à crise dos anos de 1990, cuja estratégia decisiva era a retomada da ideologia burguesa à sua hegemonia.

De acordo com Castelo (2012, p.47), a partir do final da década de 1990, o projeto neoliberal vivenciou uma crise conjuntural, resultado das crises financeiras do México, Tigres Asiáticos, Rússia, Brasil e Argentina. Diante dessa crise conjuntural, que ameaçava parcialmente a hegemonia neoliberal em regiões do planeta, ideólogos de

diversas instituições ligadas as classes dominantes, em especial o Banco Mundial, iniciaram um processo de revisão dos principais pontos do projeto neoliberal, sintetizados no Consenso de Washington. Podemos inferir que as crises financeiras impuseram ao próprio capital um processo de reorganização do seu sistema ideológico e político de dominação.

Para Maranhão (2013, p.93), diante do quadro crítico de deslegitimação do projeto neoliberal, o capital necessita, cada vez mais, que a intelectualidade da classe dominante estabeleça um consenso mínimo em torno das transformações ocorridas no mundo. Surge um grande desafio para dominação burguesa, qual seja, a de reconstrução política e ideológica de sua hegemonia de classe. Diante da deslegitimação do neoliberalismo, surge o que se convém chamar de Social-liberalismo, uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da “questão social” e da luta política da classe trabalhadora. (CASTELO, 2012, p 47).

De acordo com Castelo (2012), o objetivo dos ideólogos social-liberais, enquanto ideologia dominante é permanecer intacta os fundamentos da questão social, propagando o apoio de todos os grupos sociais, substituindo a luta de classe pela harmonia e conciliação sociais. Para os defensores do Social-liberalismo, a superação da pobreza pode se dá dentro da sociedade capitalista, já que está é vista como a incapacidade individual e não como um problema estrutural.

No entanto, numa perspectiva crítico-dialética, o social-liberalismo é tido não como uma conscientização humanista e social da burguesia, mas sim como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na “questão social”, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases de acumulação capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social. (CASTELO, idem, p. 73).

As palavras de ordem dos defensores do social-liberalismo são; equidade, justiça social, solidariedade, voluntariado e empoderamento. Todos esses conceitos passaram a dominar o debate sobre planejamento, execução e avaliação das políticas sociais. Nessa perspectiva, emerge, sob o signo do novo-desenvolvimentismo, a ideologia do autoemprego, do empreendedorismo; dos negócios próprios; da necessidade de acumular um capital social robusto para ter acesso a outros recursos, da

sustentabilidade. Tudo isso mediado pelo discurso das oportunidades e liberdade de escolha individual.

E neste terreno de disputas ideológicas, enquanto concepção de mundo, que enfrenta-se, ainda, o desafio de identificar a polissemia dos conceitos. Solidariedade, igualdade e democracia, por exemplo, são conceitos que estão cada vez mais presentes e fortalecidos nas retóricas e nos argumentos de políticas dos “intelectuais orgânicos do capital” e, sobretudo, dos organismos financeiros internacionais.

Em síntese, para Castelo (2008), o Social-liberalismo nada mais é do que uma teoria burguesa contemporânea acerca da “questão social”. Ele representa uma ofensiva mundial do pensamento conservador. Na esteira do pensamento marxiano, Castelo (2008), defende que o Social-liberalismo representa a decadência ideológica do pensamento burguês trazendo como características a análise superficial da base econômica. Evitando-se, desta forma, de analisar os elementos constitutivos da realidade, como a própria luta de classes e a exploração capitalista.

Para Castelo (2012), na visão dos intelectuais social-liberais, o pauperismo não deve ser atribuído à dinâmica da acumulação capitalista, como fazem as pesquisas baseadas na perspectiva da totalidade, mas sim às falhas de mercado e a não-dotação de certos ativos por parte dos pobres. Isto significa que de acordo com os intelectuais do Social-liberalismo, o mercado ainda seria a melhor forma de organização das relações sociais de produção e reprodução inventada pelo ser humano, mas deveria sofrer ações tóxicas nas suas principais falhas, como a má distribuição de renda e a destruição ambiental.

Prossigui o autor, afirmando que as críticas dos social-liberais a possíveis e episódicas falhas do mercado não são radicais, pois não se coloca em tela os próprios fundamentos das atividades mercantis, como a propriedade privada das mercadorias. Destaca o autor que ao se falar de mercado, mascara-se que a atual organização societária não se baseia estritamente nas relações mercantis, mas sim nas relações capitalistas.

Sendo assim, para Castelo (2008), ao reduzirem a sociedade capitalista a uma sociedade mercantil, os social-liberais acabam por mascarar e mistificar as bases sociais e políticas do atual modo de produção. Os direitos de propriedade privada dos meios de produção, o assalariamento dos trabalhadores e o caráter classista do Estado, para citarmos alguns aspectos estruturais do capitalismo, são analisados de modo efêmero, segundo o enfoque na perspectiva do social-liberalismo. Em outras palavras, as

contradições inerentes ao modo de produção capitalista são reafirmados a todo o instante. Portanto, a solução da “questão social” não passa pela supressão do modo de produção capitalista e da exploração do trabalho assalariado, mas sim pelo seu aprofundamento.

Trazendo a análise do Social-liberalismo para o Brasil, Castelo (2013), destaca que a ideologia social-liberal no país está intimamente ligada às determinações externas do mercado mundial, ou seja, segue à risca as orientações do Banco Mundial. No entanto, não há um consenso entre os especialistas acerca da data de desembarque do social-liberalismo no Brasil. Um grupo afirma que o social-liberalismo teria chegado ao Brasil durante o governo FHC, por meio das propostas do seu ex Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, ideólogo da “Reforma” gerencial do Estado. O outro grupo considera que a adesão à ideologia social-liberal só se desenvolveu com a chegada do PT à presidência, com o governo Lula. Na visão do autor, o social-liberalismo está presente no Brasil desde 1995, ou seja, teria chegado ao Brasil durante o governo FHC. Veremos na próxima sessão as orientações do Banco Mundial às políticas sociais brasileiras durante os governos de FHC, Lula e Dilma, atentando para a base teórica dessas orientações. Bem como as tendências e ou rupturas das políticas sociais implementadas por esses governos.

Nos estudos de Castelo (2013), especificamente no Brasil, o atual padrão das políticas sociais está fundamentalmente baseado na ideologia do Social-liberalismo. O Social-liberalismo segue a cartilha neoliberal da equidade, da igualdade de oportunidades e de programas de transferência de renda de alívio da pobreza, tal qual defendem o Banco Mundial e outros organismos multilaterais desde os anos 1990. Os Social-liberais corroboram a assistencialização das políticas sociais e silenciam sobre a privatização da previdência, saúde e educação superior, marcos do Social-liberalismo. Portanto, para o referido autor, no caso das políticas sociais, o atual padrão de intervenção do Estado na “questão social” é fundamentalmente baseado na ideologia do Social-liberalismo.

Nesse debate sobre a influência da ideologia social-liberal nas políticas sociais, acrescenta Maranhão (2013, p.97), o novo padrão de política social que vem se afirmando é principalmente, o incentivo estatal à proliferação de programas sociais de transferência monetária, como por exemplo, o Bolsa Família. Outro importante programa de transferência de renda em vigor no Brasil é o BPC – Benefício de Prestação Continuada. Nessa mesma linha de pensamento, afirma Boschetti (2013,

p.355), em toda América Latina, há uma ênfase generalizada, para políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, em detrimento do investimento em políticas sociais universais.

Nas teses dos social-liberais, o nó cego reside na ineficiência das políticas sociais. Esta ineficácia ficaria patente quando se constata que o volume de recursos públicos direcionados aos programas sociais não garante a mudança no padrão estrutural da desigualdade social. Eles, então, propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais: (1) focalização dos gastos sociais nos “mais pobres dos pobres”; (2) avaliação do impacto das políticas sociais e (3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado.

De acordo com Castelo (2008, p. 28), os critérios de eficiência de uma política social são definidos pelos social-liberais de acordo com os seguintes parâmetros: (1) expansão da capacidade produtiva do beneficiário; (2) expansão do grau de utilização dessa capacidade, ou seja, dada a oportunidade, o beneficiário tem que se esforçar ao máximo para garantir o seu ingresso de renda; (3) satisfação das necessidades elementares para um ser humano.

Nessa direção, uma das soluções proposta para aumentar a efetividade das políticas sociais é a focalização dos gastos nos segmentos mais pobres da população. Para colocar em prática esta focalização, as medidas seriam a melhor distribuição dos recursos federais de acordo com as carências dos Estados da federação, o remanejamento das verbas entre os programas, a abolição ou mudança do viés intergeracional na política social e, por último, a criação de um cadastro único da “clientela”.

Desse modo, para os intelectuais do Social-liberalismo em vez de investimentos nas políticas universais da Seguridade Social, consideradas por estes ineficientes, cara e inibidoras do crescimento econômico, eles defendem o direcionamento dos recursos do orçamento público para as políticas sociais de transferência de renda focalizadas nos miseráveis. Vale destacar que, segundo Castelo (2012), diante desse direcionamento das políticas sociais, o Serviço Social passa a ser alvo do antigo papel assistencialista, caridoso e voluntarista. Portanto, a ideologia do Social-liberalismo é capaz não só de orientar os caminhos da política social, mas até mesmo de definir o norte do desenvolvimento econômico e a direção da prática profissional.

Castelo (2012) chama a atenção para o fato de que o foco dos Social-liberais no que diz respeito ao combate à pobreza e às desigualdades sociais não fica somente restrito ao debate sobre as políticas sociais compensatórias, nem as demais políticas que compõem o tripé da Seguridade Social. De acordo com os intelectuais Social-liberais, a educação seria o melhor caminho para a promoção da equidade social. Nesse sentido, a educação é entendida do ponto de vista da melhor formação profissional para o mercado de trabalho, capacitando os trabalhadores para as demandas tecnológicas e organizacionais decorrentes da economia do conhecimento. Assim, às políticas educacionais, consideradas de caráter estrutural, se agregariam a outras políticas pública de combate ao pauperismo. O Estado deveria investir na formação do chamado capital humano, pois os retornos sociais seriam altos se comparados com outras políticas sociais. Em suma, a rota de saída da pobreza, para os Social-liberais se baseia, necessariamente, no binômio oportunidade-esforço.

Diante do exposto até aqui sobre as bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas sociais contemporâneas, que compreendem desde o neoliberalismo ao Social-Liberalismo, afirmamos que entre esses existem mais traços de continuidades do que rupturas, pois trazem em sua essência a preservação da ordem burguesa e a defesa dos interesses da classe dominante.

Passaremos para o último item dessa seção onde estudamos especificamente o pensamento do intelectual Amartya Kumar Sen. Essa escolha não se desenvolveu de forma aleatória, ao contrário, ela levou em consideração a influência que as ideias desse autor exercem sobre o Banco Mundial, principal agente formulador das políticas de Seguridade Social brasileira. Constatamos ao longo do estudo, que a concepção de pobreza de Amartya Sen tem sido utilizada como base teórica nas orientações do Banco Mundial as políticas de Seguridade brasileira na contemporaneidade.

1.4 Uma crítica à concepção de pobreza do intelectual Amartya Kumar Sen

No cenário de enfrentamento das expressões da questão social, de acordo com Siqueira (2012), o Banco Mundial tornou-se o principal centro mundial de estudos sobre a problemática do desenvolvimento, após os anos de 1950. Contudo, passados mais de 50 anos, é possível constatar que tal aparelho de hegemonia tem como centralidade seu compromisso mais sólido com a reprodução da ordem do capital. Como vimos ao longo

do item anterior, a partir da década de 1970, o Banco Mundial vem apresentando interesse no trato à pobreza. Não obstante, o Banco Mundial passa a ter um papel significativo na revisão ideológica do neoliberalismo, nos finais dos anos de 1990 e conseqüentemente nas orientações às políticas sociais dos países de capitalismo periféricos, aí inclui-se, o Brasil.

Ao longo dos últimos anos, e, mais precisamente, a partir de 1968, vimos no item anterior que quando Robert McNamara assumiu a presidência do Banco Mundial, esta instituição passou a conceder uma atenção central ao combate à pobreza. De acordo com Teixeira (2010), as classes dominantes dos países centrais admitem, em primeiro lugar, a continuidade da pobreza, e em segundo lugar, o crescimento dela. Estas classes se veem forçadas a reconhecer que a aplicação de suas propostas tiveram efeitos prejudiciais à população, conseqüentemente esta não continuaria a aceitar as precárias condições de vida passivamente por muito tempo. Logo, o Banco Mundial, enquanto aparelho privado de hegemonia, ou seja, organismo disseminador e fomentador dos interesses das classes dominantes admitem a continuidade e o crescimento da pobreza, porém passa a formular novas estratégias para seu enfrentamento.

Diante desse quadro, é que surge uma “nova” concepção de política social, afim de responder aos efeitos nocivos do ajuste, mas que não interfira na estrutura de acumulação do capital. Teixeira (2010) ressalta que os impactos sobre a classe operária teve efeitos tão intensos que as classes dominantes buscaram, além de soluções para os aspectos econômicos da crise, também soluções para a ordem social e política.

Atualmente, a referência teórica do Banco Mundial nas propostas das políticas sociais para os países periféricos tem sido do economista indiano Amartya Kumar Sen. Seus trabalhos teóricos estão direcionados para uma nova compreensão dos conceitos de miséria, fome, pobreza e bem-estar social. De acordo com Siqueira (2012), em suas obras o autor retoma os princípios do liberalismo, tais como: propriedade privada, liberdade e igualdade de oportunidades para a livre concorrência no mercado. Pesquisador da ONU, Amartya Sen escreveu obras de projeção internacional que lhe renderam o Nobel de economia em 1998.

Uma de suas obras mais célebres e conhecidas denomina-se, *Desenvolvimento como Liberdade*, que de maneira geral, se propõe a produzir uma concepção “inovadora” sobre o processo de desenvolvimento. A referida obra foi publicada em 2000, nela Sen parte do pressuposto, de que mais do que a obtenção de renda, o processo de desenvolvimento precisa levar em consideração a possibilidade das pessoas

em ter uma vida satisfatória. Para ele, o aspecto econômico contribui para o desenvolvimento, mas de modo acessório e complementar, pois ao mesmo tempo em que a riqueza pode nos abrir possibilidade, é preciso reconhecer que sua relação com o desenvolvimento, sob esse ponto de vista, se dá de forma restrita e dependente.

Sobre o tema pobreza e miséria destaca-se a obra, *Pobres e famintos: um ensaio sobre direito e privação*, publicada em 1981. A análise de seus trabalhos é de suma importância para o entendimento dos rumos das políticas sociais brasileiras contemporâneas, pois hoje a lógica de seu pensamento tornou-se uma referência para o Banco Mundial nas propostas às políticas sociais dos países periféricos. É importante destacar que a partir do seu pensamento também foram incluídos indicadores sociais nos padrões de classificação dos países que resultou na criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A tese central de Sen (2000), em *Desenvolvimento como liberdade*, é que “[...] o desenvolvimento seria baseado, não apenas no crescimento econômico, mas *na eliminação das privações de liberdade e na criação de oportunidades [...]*” (2000, p.10), que podem ser desfrutadas no mercado de forma contínua. Em outras palavras, o livre mercado é considerado pelo autor como sendo o agente principal do desenvolvimento. Portanto, para Sen (2000), o desenvolvimento representa um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Desse modo, entende-se que as liberdades humanas contrastam com as análises restritas, em que o desenvolvimento é apresentado apenas como crescimento do produto, aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.

Sen defende que o próprio movimento do indivíduo, a partir do aproveitamento de oportunidades existentes ou criadas por ele mesmo, gera o desenvolvimento. É como se cada um pudesse ou tivesse, quando livre de privações, possibilidade de criar ou desenvolver um negócio para si e pudesse, se assim desejar, tornar-se um empresário, ou no mínimo, um empresário de si mesmo, escolhendo o melhor trabalho que serve às suas características pessoais, podendo ser filósofo ou carregador como desejar. (Smith *apud* SEN, 2000).

O Banco Mundial, apoiado na perspectiva de Amartya Sen (2000), adota sua noção de desenvolvimento, cujo pressuposto é a remoção das principais fontes de privação de liberdade, tais como: pobreza, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou

interferência excessiva de Estado repressivo. No entanto, Amartya Sen destaca como sendo uma das piores privações a restrição dos indivíduos ao livre mercado.

Restrições arbitrárias ao mecanismo de mercado podem levar a uma redução de liberdade devido aos efeitos, consequências da ausência de mercados. Negar às pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações. (SEN, 2000, p. 41).

Ainda segundo o autor, a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, da mesma forma que a privação de liberdade social ou política, podem gerar a privação de liberdade econômica. Para Sen (2000), este círculo vicioso somente poderá ser revertido sob a orientação do desenvolvimento como liberdade. Suas proposições sinalizam que a dimensão da liberdade individual é o “*principal fim e o principal meio do desenvolvimento*” (SEN, 2000, p. 10, grifos do autor).

Com isso, em sua concepção teórica sobre o processo de desenvolvimento, os aspectos centrais que deveriam primordialmente ser considerados seriam as garantias de liberdade que, por sua vez, forneciam ao indivíduo os meios para alcançar a vida que ele realmente desejaria ter. Segundo o autor, a liberdade possibilitaria ao indivíduo expandir suas capacidades e, assim, ter condições de superar sua situação de pobreza e assumir sua “condição de agente”. Assim, para Amartya Sen o “desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. (SEN, 2000, p. 10).

Conforme o autor em estudo seria imprescindível conferir à liberdade a centralidade que lhe é devida no processo de desenvolvimento, buscando fortalecer as instituições, os serviços, as estruturas de mercado, os mecanismos legais, etc. que tenham como resultados a ampliação das liberdades. Além do fortalecimento dessas instâncias, faz-se necessário ainda atribuir às pessoas a condição de ativamente envolvidas – denominadas pelo autor de a *condição de agentes* – em que esses “agentes”, não são apenas meros beneficiários dos programas de desenvolvimento, mas participantes funcionais, de modo que possam usufruir das liberdades que lhes são garantidas.

A concepção teórica adotada por este autor compreende a liberdade em dois sentidos fundamentais: a liberdade como fim primordial, que consiste no “papel constitutivo” da liberdade; e a liberdade como principal meio para o desenvolvimento,

que representa o “papel instrumental” da liberdade. Conforme a sua interpretação, esses dois sentidos atribuídos à categoria liberdade se complementam e se fortalecem mutuamente.

Como estratégia de combate à pobreza, Amartya Sen propõe um *modelo de desenvolvimento* que permita a expansão das liberdades substantivas e instrumentais das pessoas: esse é um projeto de sociedade considerado em aberto, não definido como por exemplo o projeto socialista, orientado para as pessoas enquanto agentes, respeitando a diversidade humana e a liberdade de escolha. Na concepção do autor, as liberdades substantivas incluem capacidades elementares, como ter condições de evitar privações, quais sejam: fome, subnutrição e morbidez evitável, bem como as liberdades associadas ao “saber-ter”, como, participação política e liberdade de expressão. As formas de liberdade em seu sentido instrumental são, para Sen (2000), consideradas fundamentais para o satisfatório processo de desenvolvimento. Em razão da ênfase concedida a essa modalidade, identifica-se na sua obra, cinco pontos, que segundo ele, contribuiriam para a liberdade global dos indivíduos e, por isso, devem ser enfatizadas no processo de desenvolvimento. São elas: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora.

Segundo o autor, a pobreza e a tirania são os principais entraves à liberdade. De acordo com Sen (2000), essas liberdades, ao mesmo tempo em que contribuem diretamente para o crescimento das capacidades das pessoas, também se complementam e podem reforçar umas às outras. Para ele, as funções das liberdades instrumentais não são restritas, pois apresentam fortes encadeamentos entre si. Contudo, o autor ressalta que, para manter essas liberdades anteriormente mencionadas, é preciso também manter uma série de instituições que lhes deem suporte, o que requer a participação, tanto da esfera pública, quanto da privada.

Essa estrutura construída por Amartya Sen (2000), englobaria as instituições do Estado, a sociedade e os mercados, que exerceriam um papel sustentador no processo do desenvolvimento. O referido autor considera importante a retomada do papel dos mercados que, segundo ele, foram deixados de lado há algum tempo. Argumenta ainda que, embora atualmente o mercado seja defendido como se não tivesse qualquer ressalva, adotar essa postura, ou ainda, ignorar por completo os mecanismos de mercado, significaria adotar uma concepção demasiadamente limitada, resultando em sérios prejuízos ao processo de desenvolvimento.

Diante dessa afirmação, o autor coloca que não é possível adotar uma abordagem de via única, mas é preciso priorizar uma abordagem integrada e multifacetada, com vistas a combinar o uso dos mercados à garantia de oportunidades. Amartya Sen prosseguiu afirmando que:

A busca de uma solução única e multiuso influenciou acentuadamente o pensamento dos economistas no passado [...]. Em vez dessa espécie de solução, é preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada, visando a um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente. (2000, p. 152).

Baseado na concepção de Sen, o Banco Mundial faz uma diferenciação entre o papel do crescimento econômico e o papel do Estado. Assim, à ação estatal e ao crescimento econômico, são destinadas intervenções estratégicas no combate à pobreza, porém suas atuações são delimitadas em campos bastante distintos. Desse modo, o papel do Estado se destinaria à promoção dos serviços aos pobres, uma vez que este grupo não pode buscar no mercado, com as demais camadas da população, além de assegurar a garantia de uma renda minimamente necessária para se inserirem no mercado.

Desse entendimento resulta uma política social focalizada, cuja elaboração não abrange aspectos qualitativos, mas apenas quantitativos. O objetivo é tão somente repassar às camadas pauperizadas o mínimo de renda, a fim de se atingir indicadores favoráveis, no sentido de alcançar legitimidade no processo de acumulação, junto à população. Para Teixeira (2010), à atuação do Estado na área social, atribuem-se, nesse contexto, características pejorativas, a exemplo de uma ação onerosa e atrasada. Dessa forma, se faz urgente redimensionar o papel do Estado, sob a justificativa de conferir-lhe eficiência, eficácia e responsabilidade com os gastos públicos. Ou seja, o Estado passa a ser convocado agora a exercer o papel de protetor do novo modelo macroeconômico, em detrimento de seu papel de “mediador civilizador” da sociedade.

Nesses termos, respaldado no pensamento de Amartya Sen o Banco Mundial afirma que:

As políticas de crescimento devem continuar incluindo investimentos públicos eficientes e melhorias no ambiente econômico para o investimento privado. [...] O governo deveria continuar promovendo o ajuste fiscal sustentável e de alta qualidade, pois está é uma forma de assegurar a estabilidade macroeconômica e

um custo decrescente para o capital. A estabilidade macroeconômica e o capital mais barato estimularão o investimento e o crescimento sustentado que, por sua vez, levarão a uma redução da pobreza. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.14, grifos do autor).

De acordo com Maranhão (2013), Amartya Sen recupera o pensamento de Adam Smith para defender intervenções pontuais do Estado na garantia do acesso ao bem-estar. O foco da concepção de Sen em relação às políticas sociais é que estas não podem ameaçar o equilíbrio financeiro, ou seja, defende veemente a liberdade do mercado. Em contraposição aos serviços públicos universais, Sen apresenta o que chama de *teste de meios*, ou seja, uma forma de selecionar o público-alvo, dito de outra forma, políticas públicas focalizadas.

Sen (2000), desconsidera o Estado na sua modalidade keynesiana, interventora e protetora e, além de que, recomenda a criação de um Estado que atuaria em parceria com o mercado e a sociedade. Nessa sua “nova” concepção da entidade estatal, não lhe caberia mais, a priori, o combate à pobreza, mas ser apenas uma parte desse processo, no qual os mercados ganhariam um papel cada vez mais ampliado. A superação da pobreza, portanto, passaria essencialmente pelas vias do mercado.

Amartya Sen concebe a pobreza como não sendo mensurável apenas pelo nível de renda (ou pobreza absoluta), mas como a *privação de capacidades básicas* que envolve acessos a bens e serviços; inclusive por isso lhe é atribuída a formulação de pobreza na sua multidimensionalidade. Para ele, o analfabetismo, a doença, a miséria, a falta de acesso ao crédito, a falta de acesso aos serviços públicos e a exclusão da participação social e política, assim como outras, revelam-se como “privações de capacidades”, que impedem a superação da pobreza (SEN, 2000, p.93). Ainda sobre o seu entendimento de pobreza, destacamos que:

[...] a perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da perspectiva sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (SEN, 2000, p.109).

Quanto à “pobreza relativa”, Sen (2000) entende que a privação relativa de rendas pode causar “pobreza absoluta” de capacidades. Ser relativamente pobre, num país rico, pode representar desvantagem de capacidade, mesmo se a renda absoluta for alta para os padrões mundiais. Assim, em países ricos, é necessário mais renda para

obter o mesmo “funcionamento social”. Portanto, na perspectiva de Sen (2000), o combate à pobreza faz-se mediante a ampliação das capacidades e expansão das liberdades.

Para Castelo (2008, p. 31), os ideólogos do *Consenso Social-liberal* reverenciam os estudos descritivos da pobreza, retratada pelos índices de distribuição pessoal da renda e definida como falta de certos dotes financeiros. Suas pesquisas e análises enfatizam o aspecto econômico da pobreza, qual seja o de insuficiência de renda. Primeiro quantifica-se a renda *per capita* da família, para depois compará-la com o nível mínimo necessário para satisfação das necessidades básicas da família. Caso a família ganhe menos do que o estipulado pela linha da pobreza, seus membros são considerados pobres ou indigentes, logo poderão ser cadastrados nos bancos de dados da pobreza oficial.

Sen (2000), justifica essa ponderação em razão da diferença entre o potencial para auferir renda e o potencial para converter renda em capacidades. Segundo o autor, a garantia de renda não implica necessariamente a garantia da conversão de capacidades, pois as capacidades de uma pessoa são influenciadas também por outros fatores que não se restringem apenas à renda, a exemplo das oportunidades sociais, as quais podem ser mais determinantes na conversão das capacidades. Por isso, para Sen (2000), é preciso demonstrar que:

A privação de capacidade é mais importante como critério de desvantagem do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas. (2000, p. 156).

Nessa direção, Sen afirma que a eliminação da pobreza, tida como um “acoplamento de desvantagens” que reduzem o potencial humano e priva-o de suas capacidades, pode ser alcançada com a criação de um círculo virtuoso que quebre esse acoplamento de desvantagens. Nas palavras do autor, “quanto mais incluso for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria” (SEN, 2000, p. 113). Essa é a fórmula que o autor apresenta em sua obra para o rompimento com o “ciclo da pobreza”, e o resultado é “certamente” o desenvolvimento econômico. Na concepção de Sen em relação a pobreza podemos constatar que:

[...] muito além da observação do fato de a pobreza ser uma enorme tragédia que arruína a vida de expressivo número de pessoas em todo

o mundo. A imensa tragédia da pobreza é, em si, suficientemente óbvia: vidas exauridas, felicidades sufocadas, criatividade destruída, liberdades erradicadas pelos infortúnios da pobreza. (SEN, 2000, p. 115).

A partir do entendimento de Sen (2000), a pobreza deve ser encarada como falta de liberdade de diversos para que se usufruam condições de vida minimamente satisfatórias. A baixa renda certamente contribui para essa situação, mas não é em suas análises considera como eixo central da condição de pobreza, pois a ela é somada à influência de diversos outros fatores, como a falta de escolas, de equipamento de saúde e de medicamentos, subjugação da mulher, problemas ambientais, falta de empregos, o que no entendimento do autor afeta os indivíduos mais do que a renda.

Amartya Sen (2000) defende a importância de pensar a pobreza com outros fatores que não se reduzam à renda, derivando no uso do conceito *multidimensional* da pobreza. Contudo, o que nos interessa destacar em suas análises sobre a pobreza é que o seu ponto de vista negligencia a dinâmica da acumulação do capital além de reatualizar a Teoria do Capital Humano, a naturalização dos problemas sociais, entre outros temas. Como propostas de resolução da pobreza, o autor aponta os seguintes caminhos: o microcrédito, como aposta no desenvolvimento e no *empoderamento*.

É importante destacar que na concepção de Sen (2000), a pobreza pode ser reduzida mediante a aplicação de benefícios sociais, mas para garantir isso, é necessário empoderar as pessoas, principalmente as mais afetadas pela miséria, para que bens e serviços sejam aplicados de modo efetivo e as deficiências sejam eliminadas.

Nessa direção, o autor argumenta que a resolução de problemas sociais como a pobreza e a mortalidade, pode ser obtida por dois tipos de processos distintos: os processos mediados pelo crescimento e aqueles mediados pelo custeio público. No primeiro tipo de processo, a solução é desencadeada pelo crescimento econômico rápido, devendo ter uma base ampla e ser economicamente abrangente. Neste caso, seria importante ter uma forte orientação para o emprego e utilizar a prosperidade para a expansão de serviços sociais relevantes, como saúde, educação e segurança social.

Prossegui o autor, afirmando que o processo mediado pelo custeio público não é incompatível com países pobres. A solução estaria nos preços e custos relativamente baixos, importantes para determinar o quanto um país pode gastar. A viabilidade do processo deve-se ao fato de os serviços sociais relevantes serem altamente trabalho-intensivo, barato, devido aos baixos salários nos países pobres. Nas palavras do autor,

“uma economia pode ter menos dinheiro para despendar em serviços de saúde e educação, mas também precisa gastar menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços, que nos países mais ricos custariam muito mais” (SEN, 2000, p. 65). O autor destaca que há interesse em dar ênfase a essas disposições sociais sem esperar primeiro se transformar num país rico, uma vez que educação e os serviços de saúde são também imprescindíveis para o crescimento.

Conforme já mencionamos anteriormente, para Sen (2000), o foco do critério de avaliação do desenvolvimento não deve ser mensurado apenas a partir de fatores econômicos, mas também nas liberdades que as pessoas usufruem e que lhes permitem desenvolver suas capacidades. Assim, a pobreza também não deve ser entendida apenas através de fatores econômicos, mas em função do nível de privatização de capacidades. Para o autor, considerar a pobreza desta forma possibilita uma visão mais esclarecedora. Sobre esse aspecto, Sen, adverte que:

Embora seja importante distinguir conceitualmente a noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vem que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidade. (2000,p. 112).

Tendo em vista, essas considerações, segundo o entendimento do autor, a baixa renda não pode se constituir, em si mesma, a razão prioritária das políticas de combate à pobreza, bem como o foco de estudo e da elaboração de políticas não deve somente se basear na esfera de desigualdade de renda, sob pena de se deixar escapar aspectos fundamentais que interferem na qualidade de vida das pessoas de forma muito mais intensa e abrangente.

Teixeira (2010) adverte ainda sobre o aspecto de que a focalização também se justifica sob o ponto de vista de não fomentar algum tipo de “comodismo” na população – o que enfraqueceria a concorrência entre os indivíduos -, a fim de não desestimular o mercado. Desse modo, surgem como principais características das políticas sociais na perspectiva baseadas nas formulações de Amartya Sen, a seletividade, os benefícios rigorosamente baixos, e sempre que possível, a contrapartida dos usuários.

Nessa direção, o crescimento econômico é compreendido como um aspecto essencial no processo de superação da pobreza, ao lado da necessidade do apoio dos investimentos públicos para assegurá-lo. Para Amartya Sen (2000), “existe no contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na

criação de oportunidades sociais, as quais têm uma importância crucial”. (SEN, 2000, p. 170).

Nessa perspectiva, a otimização dos recursos e o controle dos gastos são fortemente apreciados, pois proporcionariam eficiência e a ampliação do alcance das políticas sociais. Consequentemente, ganha destaque o ajuste fiscal, caracterizado como um poderoso auxílio à estabilidade econômica e, conseqüentemente, ao crescimento econômico. Dessa forma, com a atuação estatal voltada apenas para a população pobre, as demais camadas da população precisam recorrer ao mercado.

Nesse contexto, a esfera da sociedade civil também é chamada a lutar contra a pobreza. Assim, às entidades da sociedade civil, reparam-se papéis importantes nesse processo, através do apelo à participação comunitária e às parcerias público-privado, encaradas como fatores que contribuem para a superação da pobreza. Desse modo, a participação comunitária, anteriormente revestida de uma dimensão política e caracterizada por ser uma importante ferramenta de organização da classe trabalhadora, ganha uma nova dimensão, uma vez que:

A participação pode reduzir significativamente o custo das políticas em diversas áreas. Contribuições em espécie feitas pelos beneficiários, participação de ONGs, fiscalização de empreiteiros e aquisições feitas por associações comunitárias, podem reduzir custos significativamente. Em segundo lugar, uma participação genuína pode estimular o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, pode capacitar os pobres a elevarem seu bem-estar além do que a intervenção específica poderia fazer. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.23).

Ainda sobre a atuação da sociedade civil na área social, Nogueira e Simionatto (2001), afirmam que essa atuação baseia-se nas práticas comunitárias, reavivadas pelo neoliberalismo norte-americano na década de 1970. Essas práticas destituem as conquistas da classe trabalhadora e as substituem por um esvaziamento da dimensão da participação democrática, o que possibilita às classes dominantes conservar seus privilégios e anular a organização das classes subalternas no desenvolvimento de um projeto realista e revolucionário de sociedade. Para as referidas autoras, é mediante esse processo que surge o “terceiro setor”²⁶, reforçando a responsabilidade individual na construção da justiça social e fortalecendo a hegemonia de mercado e a lógica

²⁶ Realizando uma análise marxista sobre o “terceiro setor”, o autor Carlos Montañó (2003), entende-o como uma estratégia do capital para resolver a “questão social” e atuando através de valores como a solidariedade, autoajuda, ajuda mútua, etc.

empresarial. Assim, a “articulação Estado e mercado recoloca, portanto, o tema da participação no âmbito da política com um significado instrumental e reducionista.” (NOGUEIRA & SIMIONATTO, 2001, p.152).

Neste sentido, os processos de transformação do Estado e de mudança social assentam na construção de redes e amplas alianças dos movimentos sociais e das organizações populares no campo da sociedade civil.

Como mencionamos acima uma das estratégias para o combate a pobreza abordada por Sen (2000), em sua obra, *Desenvolvimento como liberdade*, é o *microcrédito*. Por meio dele as pessoas conseguem atingir sua realização profissional, bem como sua liberdade e autonomia. Para o autor o microcrédito consiste em pequenos créditos, de forma flexível, desburocratizada e com juros baixos, para as populações mais carentes, como forma de permitir o financiamento a atividades produtivas, educativas e outras, que os créditos comuns não permitem. O microcrédito permitiria às famílias e aos indivíduos a geração de fontes de renda, a construção de moradias, o acesso à escola etc., promovendo-se, assim, a *realização* das pessoas, ou seja, a *liberdade*, fundamento do *desenvolvimento*, na concepção do autor.

Neste sentido, ao promover o microcrédito como instrumento fundamental do desenvolvimento, da liberdade, e, portanto, das formas de combate à pobreza, o pensamento de Sen se articula com as formulações e ações de outro indiano: Muhammad Yunus, conhecido como o “banqueiro dos pobres”. Economista, nascido em Bangladesh em 1940, Yunus cria, em 1983, o *Grameen Bank* ou Banco dos Pobres, instituição de crédito que já existia desde 1976, outorgando microcrédito para milhões de pessoas pobres, o que lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz, em 2006. Yunus efetiva os postulados teóricos de Sen, através do combate à pobreza, criando oportunidades às famílias pobres mediante o acesso a microcrédito, este tido como um “direito humano”, que tem por objetivo criar fonte de renda às famílias pobres.

Na concepção de Sen (2000), o microcrédito não apenas se orienta para questões econômicas. De acordo com o autor, o microcrédito não se limita a libertar da fome os pobres; ele também contribui para sua emancipação política. O microcrédito pode não ser uma solução, mas é uma força de mudança, não só econômica e pessoal, mas também social e política. Dessa forma, o microcrédito é apresentado, então, não só como forma de enfrentamento da pobreza econômica, mas como forma de propiciar melhorias políticas, culturais e sociais.

É importante ressaltar que a partir de uma análise histórico-crítica, essas mudanças provocadas pelo microcrédito na vida das pessoas, não alteram em nada os fundamentos estruturais da sociedade capitalista, que gera a desigualdade como resultado da sua contradição central, qual seja: entre capital e trabalho, mediante a exploração de uma classe por outra.

Em síntese, o combate à pobreza, em particular, se faz a partir da própria atividade financeira, que facilita o crédito a regiões, famílias e pessoas que os bancos comuns não atendem. Este processo se torna tão estratégico para o capital que, além dos nobéis de Economia de Sen, em 1998 e da Paz para Yunus, em 2006, a ONU proclama o ano de 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito. É notório que o microcrédito tem se tornado uma realidade promovida por quase todos os governos que rezam na cartilha das reformas neoliberais: a promoção de microempresas, o estímulo às cooperativas e os programas de Economia Solidária, que contam com cursos de capacitação, e acesso a créditos e microcréditos. Constatemos mais adiante como os programas de microcrédito vem se proliferando e se consolidando nos governos brasileiros.

Em linhas gerais o que queremos ressaltar é que Sen (2000), considera que a pobreza deveria ser enxergada como privação de capacidades, e que o caminho para o desenvolvimento deveria envolver vários fatores, a própria centralidade atribuída à liberdade revela uma perspectiva focada no sujeito e na responsabilidade individual com a justiça social, tal pensamento se assemelha, sobretudo, da perspectiva neoliberal.

Para o autor, a pobreza é representada pelo fracasso dos sujeitos no mercado, reforçado ainda pela baixa autoestima, pela apatia e pelo *desempoderamento*, na medida em que:

Os fracassados e os oprimidos acabam por perder a coragem de desejar coisas que outros, mais favoravelmente tratados pela sociedade, desejam confiantemente. A ausência de desejo por coisas além dos meios de que uma pessoa dispõe pode refletir não uma valoração deficiente por parte dela, mas apenas uma ausência de esperança, e o medo da inevitável frustração. O fracassado enfrenta as desigualdades sociais ajustando seus desejos às suas possibilidades (SEN, 2000, p. 10-11).

O *empoderamento* dessas pessoas é, então, proposto como meio e fim para a “transformação das relações de poder existentes” e superação do estado de pobreza. As estratégias de combate à pobreza se inserem, então, num processo essencialmente

político, que precisa de atores capazes de “alterar correlações de força” em níveis macro, meso e micro articulados em torno de temas e lutas comuns, o que, para Sen (2000), se traduz em *empoderamento* dos pobres, se orienta para a conquista da cidadania, enquanto plena capacidade de um ator, individual ou coletivo, de usar seus recursos econômicos, sociais, políticos e culturais para atuar com responsabilidade no espaço público na defesa de seus direitos, influenciando as ações dos governos na distribuição dos serviços e recursos.

Por meio do *empoderamento* ter-se-ia a expectativa de que essas pessoas pobres e excluídas superariam as principais fontes de privação das liberdades, poderiam construir e escolher novas opções e poderiam implementar suas escolhas e se beneficiar delas. Dessa maneira, a abordagem de *empoderamento* implicaria no desenvolvimento das capacidades individuais dos pobres e excluídos e de suas organizações, o que seria suficiente para transformar as relações de poder, que limitam o acesso a bens, e as relações em geral com o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Para Sen (2000), as capacidades individuais representam graus de poder do pobre, do excluído, para fazer ou deixar de fazer coisas. Assim, o conceito de capacidades, para o autor não significaria só as *habilidades* das pessoas, mas também as *oportunidades* reais que essas pessoas têm de fazer o que querem fazer.

O *empoderamento* é um dos vários conceitos tratados para tal desenvolvimento, conjuntamente com a *participação*, a *descentralização*, o *capital social* etc. Este debate tem sido proposto, nos últimos tempos, tanto pelos neoliberais quanto pelos pós-modernos, nesse segundo bloco inclui-se a teoria do Social-Liberalismo. Os neoliberais objetivam dominar e ampliar a acumulação, já os pós-modernos (inclui-se os Social-liberais) visam humanizar o capital e incluir o excluído.

Sen (2000) propõe, assim, o *empoderamento* como um projeto alternativo que implica na promoção de um modelo de desenvolvimento que permita a expansão das liberdades substantivas e instrumentais das pessoas. No combate à pobreza, para Sen, o *empoderamento* dos pobres e de suas organizações se orienta para a conquista da cidadania, isto é, a conquista da plena capacidade de um ator individual ou coletivo de usar seus recursos econômicos, sociais, políticos e culturais para atuar com responsabilidade no espaço público na defesa de seus direitos, influenciando as ações dos governos na distribuição dos serviços e recursos.

Assim, as estratégias de combate à pobreza inscrevem-se num processo essencialmente político, que precisa de atores capazes de alterar correlações de força

nos diversos níveis sociais e articulados em torno de temas e lutas comuns. Atores com poder diferentes são necessários como catalisadores no processo de *empoderamento*. Ao mesmo tempo, as características desses processos, suas potencialidades e limites, são diversas em função do tipo de mediadores; por exemplo: movimentos sociais, Organizações não Governamentais (ONGs), governos, agências multilaterais que atuam como catalisadores.

O que nos interessa aqui é chamar a atenção que Sen (2000) concebe um projeto que transformaria as “relações de poder” e a “correlação de forças” mediante o suposto “empoderamento” dos pobres sem, porém, imaginar qualquer alteração nos fundamentos estruturais do poder econômico e político: a propriedade privada dos meios de produzir riqueza, a exploração da força de trabalho, o enorme poder concentrado nos monopólios, nas instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial etc. Em suma, este parece ser mais um projeto ideológico do que um processo que efetivamente altera a correção de forças sociais estabelecidas na sociedade capitalista.

A partir do estudo realizado podemos inferir que o pensamento de Amartya Sen se articula intimamente aos interesses dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial. A medida que a ação do Banco, volta-se para o financiamento de projetos de combate à pobreza baseados nos preceitos ora aqui tratados presentes na obra do autor. Podemos constatar essa relação a partir dos relatórios elaborados sobre a condição dos países aos quais se destinam os empréstimos, sobretudo, para o financiamento das políticas sociais. No caso das políticas de Seguridade Social brasileira, uma série de relatórios vem sendo elaborados desde a primeira parceria do Banco Mundial com o Brasil, em 1949. Dentre eles, destacamos o documento intitulado, *O Combate à Pobreza no Brasil*, elaborado em 2001, o qual revela a intensa relação com a concepção de pobreza elaborada por Amartya Sen.

A fim de demonstrarmos as profundas relações existentes entre as concepções elaboradas por Amartya Sen, em seu livro intitulado, *Desenvolvimento como liberdade*, de 2000 e o relatório do Banco Mundial denominado, *O Combate à pobreza no Brasil*, produzido em 2001, elaboramos um quadro comparativo entre as principais ideias dos referidos documentos. Através dele, salientamos, que entre as semelhanças encontradas, destacam-se, as diretrizes apontadas pelo Banco, as quais parecem estar estreitamente relacionadas às indicações feitas por Amartya Sen. Nessa direção, ressaltamos de

antemão que, dentre os cinco tipos de liberdade instrumentais enumeradas por Sen, apenas uma não apresenta relação direta com as indicações do relatório.

Vejam os então o resultado desse estudo comparativo, através do seguinte quadro ilustrativo:

Desenvolvimento como Liberdade Obra de Amartya Sen	O Combate à pobreza no Brasil Relatório do Banco Mundial de 2001
Facilidades econômicas: consiste na criação de possibilidades de usar recursos econômicos para o consumo, produção ou troca. Na proporção em que cresce a riqueza de um país, aumenta a renda da população. Contudo, é preciso atentar para o modo como essa renda é distribuída.	Oportunidade: relaciona-se ao crescimento econômico, em que a estabilidade forneceria oportunidades econômicas para os pobres.
Oportunidades sociais: possibilidades que a sociedade oferece nas áreas que interferem nas liberdades substantivas do indivíduo (educação, saúde, etc.). São importantes tanto em relação à vida privada quanto em relação à participação em atividades econômicas e políticas.	Capacidades: melhoria dos recursos dos pobres como educação e saúde. Isso poderia fazer com que os pobres aproveitassem melhor as oportunidades econômicas.
Segurança protetora: refere-se à existência de uma rede de segurança social que possibilite à população escapar da miséria, da fome e até mesmo da morte. Compreende atividades institucionais fixas, mas não exclui a concessão de benefícios eventuais.	Segurança: fortalecimento de sistemas de segurança para os pobres. Isso ajudaria aos pobres a lidar melhor com os riscos de situações desfavoráveis para o indivíduo ou para toda a economia.
Liberdade políticas: possibilidade de escolher quem deve governar e qual a base dos princípios que nortearão os governos. Relaciona-se aos direitos políticos associados à democracia.	Inclusão social: intensificação da inclusão dos pobres nas instituições sociais e processos decisórios.

Como podemos observar no quadro ilustrativo acima reproduzido, as recomendações contidas, respectivamente na obra de Sen (2000) e no relatório do Banco Mundial para o Brasil em 2001, ambos se direcionam no sentido da adoção de uma abordagem plural, envolvendo os vários sujeitos e instituições e englobando a sociedade, o Estado e o mercado. Nesse sentido, se considera a atuação tanto da intervenção estatal – através da promoção de políticas públicas voltadas aos pobres, quanto do crescimento econômico, o qual é entendido como um processo de suma

importância. Sobre a função do crescimento econômico, a instituição financeira tem um claro entendimento de que:

O crescimento e as intervenções bem focalizadas devem ser encarados como complementares e não como substitutos entre si. O crescimento precisará de algum tempo até que possa reduzir a pobreza e também não alcançará todos os pobres. Entretanto, o crescimento pode, com o passar do tempo, reduzir a necessidade de transferência ou permitir que elas sejam destinadas a populações relativamente menos carentes. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.13 – grifos originais).

Por tudo que já foi exposto, podemos constatar que o discurso do Banco Mundial acerca do desenvolvimento e do combate à pobreza referencia-se e incorpora a “nova” concepção de pobreza, inaugurada por Amartya Sen, a qual, apesar de ser revestida com uma aparência nova, na realidade apenas reatualiza velhas concepções fundamentadas no individualismo, na primazia do mercado e na restrição do papel do Estado. Ou seja, constitui-se numa concepção que vem sendo fundada desde do liberalismo, e intensificada pelo cariz marcadamente neoliberal.

Diante disso, tem-se, como um dos resultados mais nocivos desse processo para área social, uma política social pautada por critérios prioritariamente quantitativos. Os princípios que deveriam norteá-la, a exemplo da universalidade e do caráter democrático e descentralizado, são substituídos por critérios de eficiência e eficácia com os gastos públicos, de forma a restringir o alcance e a qualidade dos serviços prestados, configurando uma política social compensatória, focalizada na extrema pobreza.

O que tentamos demonstrar ao longo desse item é que na obra de Sen (2000), em *Desenvolvimento como liberdade*, o autor discute sobre o enfrentamento da “questão social”, ou melhor, das suas expressões dissociadas da discussão da acumulação capitalista e da apropriação privada da riqueza produzida. Nesse sentido, a concepção de desigualdade do autor vincula-se à desigualdade de oportunidades e da privação de necessidades básicas. A desigualdade é pensada individualmente, centrada no indivíduo e na ausência de condições básicas de sua existência, como por exemplo: acesso à saúde, à educação, ao saneamento básico, à alimentação, etc.

Em linhas gerais para Sen (2000), o desenvolvimento como liberdade não é apenas a eliminação das privações materiais, mas também das privações políticas e de direitos civis básicos, remontando, em sua análise, a proposição de Marshall quando discute sobre os direitos constitutivos da cidadania.

Em síntese, o que apreendemos nesse item é que no pensamento de Sen, é possível identificar os seguintes aspectos centrais presentes desde o liberalismo, passando pelo neoliberalismo e se reafirmando no Social-liberalismo: a propriedade privada; a igualdade; a liberdade; o livre mercado; o individualismo e o desenvolvimento. (SEN, 2000, p. 52).

Diante do exposto até aqui, passaremos para última seção deste trabalho que trata das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira. A partir da pesquisa documental realizada nesse estudo buscamos identificar as continuidades dessas orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira nos governos de FHC, Lula e Dilma.

2- AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL ÀS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NOS GOVERNOS DE FHC, LULA E DILMA

A relação do Brasil com os organismos financeiros internacionais é historicamente fortalecida a cada governo, afetando o país em todo o seu contexto econômico, político e social. É possível perceber a relação de subordinação do Estado brasileiro ao Banco Mundial, através das orientações desta instituição as políticas sociais brasileiras, em especial as políticas de Seguridade Social, que se constituem em nosso objeto de análise. Podemos verificar que o Banco Mundial tem ocupado um lugar protagônico nas orientações as políticas sociais dos países de capitalismo periféricos. Sendo assim, o Banco Mundial produz regularmente relatórios denominados de *Country Assistance Strategy – CAS ou Estratégias de Assistência ao País – EAP*, documentos estes que descrevem as prioridades, a composição e a distribuição da assistência a serem postas em prática pelos governos dos países mais pobres, destacando-se a América Latina e, em especial, o Brasil. Bem como, posteriormente analisam as políticas sociais implementadas pelos países dependentes, através da *Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País*. Nessa seção, baseados na pesquisa documental analisaremos como a maioria das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social são incorporadas pelas agendas governamentais do Brasil ao longo dos três governos em análise: Fernando Henrique Cardoso - FHC, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vanna Rousseff.

Ao longo do estudo veremos como o Brasil conseguiu pôr em prática muitas propostas contidas nas orientações do Banco Mundial, sobretudo nas políticas de Seguridade Social, que são nosso foco de análise, quais sejam: Saúde, Previdência e Assistência Social. Portanto nessa seção, discutiremos as orientações do Banco Mundial nas três políticas sociais que compõe o tripé da Seguridade Social brasileira, atentando para o reordenamento do Estado que busca atender as necessidades de reprodução do capital, e as bases teóricas dessas orientações que vão desde o ideário neoliberal ao Social-liberalismo. Fica evidente os traços de continuidades entre as orientações do Banco Mundial e a implementação das políticas de Seguridade Social brasileiras nos governos de FHC, Lula e Dilma.

2.1- As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira no governo FHC (1995 – 2002).

A Constituição Federal de 1988 consagra o conceito de Seguridade Social como um conjunto integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistências social, concebidas como “direitos de cidadania”. Sendo por isso um marco no que diz respeito às conquistas dos brasileiros. Com a eleição do presidente Fernando Collor de Melo deu-se início uma política econômica e social subordinada às condições da nova ordem internacional e do receituário de ajuste protagonizado pelos organismos internacionais. A conjuntura econômica e política mundial deste período não permitiu a concretude dos direitos sociais alcançados na Constituição de 1988.

Foi ainda durante o governo de Collor que se iniciou a ofensiva a Previdência Social, sendo incorporada, em grande parte, por seu sucessor Fernando Henrique Cardoso – FHC. Dessa forma, as “reformas” implementadas a partir do governo Collor e tendo continuidade no governo FHC foram orientadas para o mercado e a manutenção da disciplina fiscal, devido ao aumento da crise fiscal dos anos anteriores. Com a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, houve a proposição de um elenco de reformas para o Estado relacionadas à implantação do ajuste estrutural de cunho neoliberal, amplamente recomendado pelo FMI e pelo Banco Mundial. Com isso, na década de 1990, de acordo com o Banco Mundial, “o papel do Estado se resume a apoiar, fortalecer e complementar o mercado em regime de livre concorrência” (PEREIRA, 2009, p.146).

Nessa direção ressaltamos que após o *impeachment* de Fernando Collor de Melo, o Brasil passou a ser governado pelo seu vice-presidente, Itamar Franco, que fundamentou a política econômica do Plano Real. O referido plano sustentava-se nas diretrizes neoliberais preconizadas nas orientações do Banco Mundial aos países subdesenvolvidos, recebendo no Brasil a denominação de Plano Real e teve como principal responsável executor, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda à época. Conforme documento do Banco Mundial, intitulado de *Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País* (2003), este relatório avalia o programa de assistência do Banco Mundial ao Brasil no período de 1990-2002, cobrindo as administrações dos Presidentes Fernando Collor de Mello/Itamar Franco (1990-94) e Fernando Henrique Cardoso (1995-02).

Na avaliação do Banco, “o Brasil entrou nos anos 1990 sofrendo as consequências da “*década perdida*”, com inflação alta e crescimento lento” (BANCO MUNDIAL, grifos próprios do documento, 2003, p.05). Na visão dessa instituição, essas condições adversas persistiram até o início dos anos 1990, devido ao fracasso do Governo em estabilizar a economia e articular uma agenda de desenvolvimento. O quadro melhorou somente com o sucesso do Plano Real, iniciado em 1994. A estabilização contribuiu para uma diminuição da pobreza e permitiu que o Governo montasse uma agenda de desenvolvimento com metas bem definidas para as políticas sociais, a vigorar no restante da década de 1990. Portanto, neste documento podemos constatar que o Banco Mundial faz uma avaliação positiva do Plano Real, visto que este representou as estratégias do grande capital para estabelecer a economia brasileira, alegando que, “*de modo geral, a estratégia de assistência do Banco no período 1990-2002 foi relevante*” (BANCO MUNDIAL, grifos do próprio documento, 2003, p.06).

Contudo, de acordo com Behring (2003), em 1994, este Plano foi elaborado com a intenção de causar, nas vésperas das eleições presidenciais, “uma verdadeira chantagem eleitoral”. Conforme a autora, “ou se votava no candidato do Plano ou estava em risco a estabilidade da moeda, promovendo-se a volta da inflação, a ciranda financeira e a escalada de preços”. (BERHRING, 2003, p.155).

Portanto, o que se constata é que o Plano Real foi fundado na dura pedagogia da inflação, o que contribuiu para o legitimar diante da sociedade, e mais possibilitando uma rearticulação das forças do capital no Brasil. Para Behring (2003), a política econômica desenvolvida nos dois mandatos de FHC, foi “definida e formulada” no período em que atuou como Ministro da Fazenda, onde teve a chance de organizar o Plano Real, o qual se constituiu a principal estratégia utilizada para a sua eleição e consequente legitimação de seu governo.

O Plano Real desdobrou-se até 1996 tendo como elementos centrais a articulação entre o aumento acelerado das importações e a absorção de recursos externos. Dessa forma, a base cambial foi o norte orientador da “política de estabilização”, conjugada aos juros altos e à constrição da esfera salarial. Como consequência dessas medidas macroeconômicas adotadas por FHC tem-se efeitos desestruturadores sobre a produção nacional, a sobrevalorização cambial gerou um déficit comercial crescente no exterior. Outro importante aspecto da política econômica do governo FHC, diz respeito ao ajuste fiscal, que difundiu o falso conceito de que a

dificuldade fundamental do Brasil resumia-se apenas ao déficit público, demandando por este motivo o desenvolvimento de ações voltadas para o “equilíbrio orçamentário”.

O que pretendemos destacar aqui é que o Plano Real executado durante o governo de FHC está em inteira consonância com as orientações do Banco Mundial ao Brasil à época. Sobre isto, afirma Behring, citando Fiori:

O Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar a coalização de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilização política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial (FIORI apud BEHRING, 2003, p.156).

Como é sabido, todos os planos de estabilização adotados nos últimos anos no continente latino-americano são da mesma ordem do Consenso de Washington. De acordo com Fiori (1997), este na realidade organizou um plano único de ajustamento das economias periféricas, chanceladas por órgãos supranacionais como FMI e Banco Mundial. Esta estratégia tinha o seguinte receituário: combate à inflação, através da dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, associado a uma ênfase na necessidade de ajuste fiscal. Junto dessas orientações, ainda podemos citar a reforma do Estado – fortemente marcada pelas privatizações e reforma administrativa – desregulamentação dos mercados e liberalização comercial e financeira. Aplicadas tais políticas reformistas, o país estaria apto para o crescimento econômico.

É importante salientar que o Plano Real ocasionou implicações em diversas áreas, desde a esfera econômica, política e social. Determo-nos na análise das implicações na área das políticas de Seguridade Social. Sobre os efeitos do “ajuste neoliberal” para a política social, a autora afirma que eles foram extraordinários:

Não só porque o aumento do desemprego leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos, mas porque se corta gastos, flexibiliza-se direitos (Telle, 1998), e propõe, implícita ou explicitamente, a privatização dos serviços, promovendo uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social, ou como dizem Lessa, Salm, Tavares e Dain (1997), transformando a política social preconizada na Constituição num “nicho incomodo” (BEHRING, 2003, p.162).

Outro componente considerado pela autora diz respeito ao modo de indenizar o setor exportador nacional dos prejuízos causados pela abertura comercial, por meio de isenção do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre

Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, e da concessão de subsídios sociais. Para ela, “essa política baixou a receita de Estados e municípios, com implicações amplas para os recursos da política social” (BEHRING, 2003, p.162). Sendo assim, ainda que não se considere os “mecanismos de renúncia fiscal”, haverá o contingenciamento dos recursos destinados às polícias sociais ou de seu envio explícito. Nessa direção, a autora destaca a transferência de 20% do orçamento da Seguridade Social para o extinto Fundo Social de Emergência-FSE, que passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal e, posteriormente, de Desvinculação de Receita da União - DRU²⁷.

Esses jogos ideológicos das instituições multilaterais fazem da pobreza uma estratégia para o capital, que na década de 1990 responsabiliza a sociedade civil pelas altas taxas de pobreza e minimiza a participação do Estado nas políticas sociais, maximizando sua ação na economia, com o argumento de que fortalecendo a economia do país através da sua inserção no mercado globalizado irá desenvolver economicamente o mesmo, o seu enriquecimento aumentara os postos de trabalho e diminuirá a pobreza. Esses argumentos foram fundamentais para implementar, nos países Latino-Americanos, a “administração da pobreza” que passa a ser de responsabilidade social, no Brasil foi criado em 1994 no governo de Fernando Henrique Cardoso o Fórum Social de Emergência, esse fórum contribui na precarização de todos os direitos sociais que deveriam ser garantidos pelo Estado. Segundo Chossudovsky:

O FSE exige uma abordagem de ‘engenharia social’, um esquema político para ‘administrar a pobreza’ e aliviar a inquietação social a um custo mínimo para os credores. Os chamados ‘programas com metas estabelecidas’ destinados a ‘ajudar os pobres’ combinados com a recuperação do custo e a ‘privatização’ dos serviços de saúde e educação, são considerados um meio ‘mais eficiente’ de liberar programas sociais. O Estado retira-se e muitos programas sob a jurisdição de ministérios alinhados serão, daí em diante, administrados por organizações da sociedade civil sob o patrocínio do FSE. Este também financia, sob os auspícios da ‘rede e seguridade social’, pagamentos de indenização por demissão e/ou projetos de ‘mínimo emprego’ destinados aos funcionários públicos demitidos em consequência do programa de ajuste (p.58, 1999).

²⁷ A DRU tem permitido transferir 20% dos recursos da seguridade social para o orçamento fiscal, com vistas ao pagamento da dívida pública.

Dessa forma, o dinheiro público será utilizado em instituições privadas responsáveis de garantir ações focalizadas e imediatas no enfrentamento as expressões da questão social, todo esse desmonte dos direitos sociais, trabalhistas, a privatização de empresas estatais, o aumento da dívida externa, a precarização da força de trabalho através do processo de terceirização, agrava significativamente a pobreza, esse exército industrial de reservas formado pela crise é fundamental para aumentar a exploração do capital sobre os trabalhadores.

Vale salientar que a tática econômica adotada por FHC, sob o comando capital internacional, conteve, no seu elemento central, o equilíbrio orçamentário. Para tanto, apoiou-se numa intensa investida contra Estados e municípios, obtida através do “arrocho fiscal”. Assim, sob o argumento do “equilíbrio orçamentário”, o governo FHC iniciou o processo de privatização e engendrou a aprovação das reformas da previdência e administrativa. Porém, o déficit público continuou alto. O discurso da equipe econômica do governo de FHC reafirmava que a ordem social, estabelecida em 1988, é “perdulária/paternalista e amplia o déficit público”. Nesse sentido, afirma Netto (1999), “desde os seus primeiros anos no Planalto, presidiu um governo direcionado contra os interesses e as aspirações da massa dos trabalhadores brasileiros”. Assim, Netto destaca as constantes tentativas do governo FHC para “inviabilizar a garantia” dos direitos sociais obtidos pelos trabalhadores por meio de lutas.

Conforme Netto (1999), no governo FHC, a política social possuiu como principal característica a subordinação aos interesses do capital, infringindo o caráter universal e democrático dos direitos sociais. Para ele, essa questão orienta-se a partir de dois elementos: “a privatização e a mercantilização”, destacando que “ambas, porém, sinalizam claramente a desresponsabilização do Estado em face da sociedade”. Acerca das duas diretrizes que orientam as políticas sociais no governo FHC, Netto (1999) enfatiza que a privatização inclui diretamente a política de assistência, sendo passada à sociedade civil. Já o processo de mercantilização abrange as políticas de saúde e previdência, as quais têm no Estado um apoio residual reservado ao atendimento dos excluídos e/ou dos parcialmente inseridos no mercado de trabalho, ficando, em contrapartida, a organização e a gestão dos seguros sociais e dos serviços sociais sob a alçada do mercado (do grande capital).

De modo geral, o Plano Real acarretou consequências determinantes para o Estado e para as classes sociais. No entanto, foi a classe trabalhadora quem mais sofreu com as consequências do Plano Real, visto que apesar da estabilidade econômica

alcançada, este deixou uma triste herança pra os fundos públicos e para o mercado de trabalho. Os trabalhadores sofreram com as condições de vida e de trabalho, com a ofensiva aos direitos sociais. Como parte constitutiva de um processo abrangente que buscava criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo, “estimulado” a partir do Consenso de Washington, a reforma do Estado brasileiro seria, segundo seus defensores, uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa do crescimento. Daí denota-se a intrínseca relação entre a economia e as políticas sociais. Sendo a primeira determinante nos rumos da segunda.

A insígnia da crise do Estado foi o argumento utilizado pelo neoliberalismo na condução ao desmonte da Seguridade Social no Brasil. Nessa direção, Behring (2003), afirma que a partir de 1994 observa-se um incansável esforço do governo federal, com extensa utilização da mídia, para divulgação da concepção sobre a crise do Estado. A autora aponta ainda que, sob o arcabouço teórico de Bresser Pereira, “à crise estatal teve sua origem relacionada à crise fiscal, ao esgotamento de suas formas de intervenção e à obsolescência da forma burocrática de administrá-lo” (BRESSER PEREIRA, 1995). A Reforma do Estado era defendida pelo autor da seguinte forma:

Recuperação da poupança pública e a superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social por meio de contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 1995).

Para o autor supracitado, com a concreta implantação dessas medidas, se iniciaria um processo de “refuncionalização do Estado brasileiro”, em que o Estado passaria de agente direto do desenvolvimento social e econômico, para “regulador e facilitador” do desenvolvimento no campo social; ou seja, passaria de Estado Burocrático para Estado Gerencial. Bresser Pereira aponta ainda, como referência às crises ocorridas nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, quatro características principais da crise brasileira, as quais foram:

Função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988; e crise política, constituindo-se de três fases: a crise de legitimidade do regime militar, a crise populista de adaptação ao regime democrático e a crise moral relativa ao impeachment do presidente Collor (BRESSER PEREIRA, 1995).

Como alternativas às terríveis consequências dessas crises no Brasil, Bresser Pereira propõe a Reforma Gerencial, compreendida como extensão administrativa da Reforma do Estado. Assim, aponta como objetivo dessa reforma: “a consolidação da cidadania no Brasil, a qual seria alcançada por meio da adoção de mecanismos modernos, viabilizadores de respostas mais democráticas e eficientes às demandas sociais” (BRESSER PEREIRA, 1995).

Para este autor, o documento central que orienta a Reforma Gerencial é o Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado em 1995, que o governo determinou as instituições e designou as diretrizes para o desenvolvimento da “administração pública gerencial” caracterizada por “buscar inspiração na administração das empresas privadas”. Diante da insígnia do “livre mercado”, consolidou-se um processo de reformas, fortemente apoiado pelo Banco Mundial calcada na premissa de enfrentamento da crise fiscal, vista como negativa para o desenvolvimento econômico dos países. Tais reformas demandaram redefinições nas políticas vigentes, sendo percebidas pelos investidores nacionais e internacionais como estáveis, seguras e capazes de remunerar o capital privado com taxas elevadas. Esse processo recai sobre os avanços da Constituição de 1988, tanto na sua regulamentação quanto na sua execução e ampliação. Podemos inferir que as orientações do Banco Mundial a Reforma do Estado brasileiro acarretou uma enorme reconfiguração das políticas sociais, as quais passaram a ser direcionadas para a focalização, descentralização e a privatização.

Podemos constatar que em 1988, foi inaugurado no Brasil, pela Constituição Federal, um sistema de Seguridade Social universal, mas na prática o que se efetivou foi um sistema seletivo, focalizado, com características assistencialistas e tendências privatizantes e mercantis. Nesse sentido, Behring, (2003), utiliza este termo “contrarreforma” para tratar do processo de desestruturação do Estado e perda de direitos, no Brasil, a partir da década passada. A utilização do termo contrarreforma é baseada na perspectiva de Borón (1999, p.11), quando o mesmo analisa que a vitória do neoliberalismo no campo da cultura e da ideologia, não impôs apenas o seu programa ao mundo, mas, também mudou em proveito próprio o sentido do vocábulo “reforma”. Nas palavras do autor, o termo reforma,

Que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que, fiel a uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e “reconvertido” pelos ideólogos do neoliberalismo

num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e *antidemocrático*. (BORÒN, 1999, p.11, grifo do autor).

Assim, pode-se afirmar que as ‘reformas’ econômicas posta em prática, na última década, na América Latina são, na realidade, ‘contrarreformas’, orientadas para aumentar a desigualdade econômica e social e para esvaziar de todo conteúdo as instituições democráticas. As propostas de “reforma do Estado”, que aqui convém denominar de ‘contrarreforma’, pois expressam interesses das classes dominantes da sociedade estão orientadas no sentido da desregulação estatal, acompanhadas de uma política de privatização das estatais e dos serviços públicos, estímulo à flexibilização da produção e do trabalho, encolhimento dos espaços públicos, precarização dos serviços públicos, maior alocação do fundo público na reprodução do capital em detrimento da área social, (des)universalização de direitos, descentralização de competências sem o respectivo respaldo financeiro aos Estados e Municípios e, enfim, desregulação da economia, deixando-a livre ao jogo do mercado a “promoção do equilíbrio econômico e social”, ou seja é a intensificação das características do liberalismo, reafirmadas no neoliberalismo.

Constata-se ao longo da história a relação de subordinação do Estado Brasileiro com o capital financeiro, representados pelos agentes financeiros internacionais – BM, FMI, BIRD, dentre outros. Esses organismos são responsáveis pelos empréstimos fornecidos aos países de capitalismo periféricos, a exemplo do Brasil. São explícitas a relação de subordinação do Estado Brasileiro com esses agentes financiadores que impõem ao país cumprimentos de metas, que em sua grande maioria, prioriza a área econômica em detrimento da social. Tais objetivos devem ser cumpridos, sob pena do país não obter novos empréstimos.

A esse respeito, Coutinho, afirma que independentemente do governo, seja ele de direita ou de esquerda, ambos têm seguido as orientações e determinações do grande capital. Com isso, o sentido último da ‘reforma’ dos governos brasileiros,

Não aponta para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas visa submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se na verdade de uma “contrarreforma”, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da ‘modernização’, anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais; e por outro lado, em nome da ‘privatização’, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da

nova fase do imperialismo, a da ‘mundialização do capital’. (COUTINHO, 2000, p. 123).

Nesse contexto, impõe-se na prática um retrocesso ao padrão de proteção social conquistado nas letras da Constituição Cidadã de 1988. Portanto, o assegurado legalmente na área social está em direção contrária das orientações e imposições feitas pelos agentes financiadores, enfim, pela lógica do capital. Em suma, a ‘contrarreforma’ das classes dominantes tem buscado destruir, na realidade, o conquistado legalmente, haja vista os retrocessos das políticas sociais. Observa-se que estes componentes da ‘contrarreforma’ estão associados aos programas de ajuste macroeconômicos propugnados pelos agentes financeiros internacionais que visam o equilíbrio fiscal do setor público pela estabilização da moeda, privatização de estatais, diminuição dos gastos previdenciários, redução de políticas sociais retirando-a seu caráter universalista e pública, com crescente abertura ao mercado.

De acordo com Simionatto (1997), especialmente o Banco Mundial tem articulado uma aliança tecnocrática transnacional, no sentido de racionalizar os investimentos nas áreas sociais, diminuindo o papel do Estado e fortalecendo as ações de natureza privada. Segundo a autora, as principais diretrizes dos organismos internacionais estão orientadas para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição de recursos públicos, principalmente na área social, além de recomendar a reforma do Estado.

Simionatto (1998) afirma que, a reforma do Estado precisa ser compreendida no contexto da crise global do capitalismo, de sua absorção pelas organizações internacionais e da incidência dessas últimas nas agendas dos Estados nacionais. Nas palavras da autora:

As principais diretrizes dos organismos internacionais recomendam que a Reforma do Estado seja orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente na área social. As agências de cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, têm articulado uma “aliança tecnocrática transnacional”, no sentido de racionalizar os investimentos nessa área, diminuindo o papel do Estado e fortalecendo as ações de natureza Privada. (SIMIONATTO, 2003, p.02).

A partir da reforma do Estado, as principais características as políticas sociais foram a privatização, a focalização e a descentralização. Assim, as consequências dos

planos de estabilização macroeconômica e das Reforma do Estado implementados nos anos 1990 nos países da América Latina, vêm incidindo sobre nas políticas sociais públicas, principalmente sobre a seguridade social, as quais têm se tornado alvo principalmente das privatizações. De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira (1997), ex-Ministro do governo FHC, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, a Reforma do Estado no Brasil tem como base:

- a) A delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização, que envolve a criação das organizações sociais; b) a redefinição do papel regulador do Estado, através da desregulamentação; c) o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER, Caderno n. 1, 1997, p.07).

Granemann (2004), salienta que a reforma do Estado foi uma medida necessária para o apaziguamento da crise fiscal, resultante do crescente endividamento público. Nesse sentido, a reforma buscou beneficiar a burguesia e não a sociedade civil. E desde 1990, os governos apontam reformas nas políticas de proteção social para vencer a crise como instrumento de superação da desigualdade social. Assim, as reformas representam, para a força de trabalho, contrarreformas, pois trilham por caminhos contrários aos seus interesses, viabilizando a realização do capital. De acordo com os documentos produzidos nesta época pelo Banco Mundial, desde *a Estratégia de Assistência do Banco no período 1990-2002 até a Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País* (2003), ambos dão ênfase a estabilidade econômica em detrimento a execução de políticas sociais, ou seja, a área econômica se sobressai sobre a área social.

Ao discutir sobre a questão da situação das políticas sociais públicas nos países da América Latina, Simionatto e Nogueira (2001), destacam a influência dos programas das agências multilaterais nas políticas sociais. A partir da década de 1990, nos países de economia periférica, como é o caso do Brasil, evidenciaram-se os impactos e as consequências dos programas de ajuste estrutural proposto pelas agências financeiras internacionais para superar os desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos ocorridos em escala internacional desde os anos de 1970.

Assim, o Banco Mundial, como organismo de fomento dos interesses das classes dominantes e disseminador de suas concepções, passou a reconhecer a existência, a

persistência e o crescimento da pobreza e da desigualdade. Segundo Behring (2000), o Banco, em 1998, já reconhecia a existência de 1,21 milhão de pessoas vivendo com menos de um dólar por dia, situadas predominantemente na Ásia, África e América Latina. Nesse sentido, é emblemático observar a percepção neoliberal desse processo vivido no Brasil, que é apresentada em um dos relatórios analisados neste estudo:

No Brasil, assim como em qualquer outro país latino-americano, reformas orientadas pelo mercado foram implementadas com o objetivo de promover o ajuste estrutural na economia. Estas reformas buscaram liberalizar as relações comerciais, desregularizar as economias e promover políticas de privatização. [...] As reformas orientadas pelo mercado colocam, no curto prazo, altos custos para as populações urbanas e tendem a acentuar problemas sociais, dado que estas quase sempre implicam reduzir cortes significativos nos gastos públicos e perda de empregos em diversos setores [...]. Os ganhos sistêmicos de eficiência resultantes da exposição à competição internacional deverão surgir no longo prazo. (Banco Mundial, 2000, p. 16).

Apesar do avanço conseguido com a Constituição de 1988, tem-se a partir dos anos 1990 a deflagração da ofensiva neoliberal, manifestada em todos os âmbitos da sociedade brasileira. No que diz respeito particularmente à política de seguridade social de cariz universal, salienta-se o aspecto de que ela passou a ser alvo das propaladas “reformas”. Behring (2007) explica que as reformas, orientadas pelo neoliberalismo, são na verdade o que ela chama de contrarreforma, ou seja, reformas direcionadas em favor do mercado. Em suas palavras “(...) o desenvolvimento das políticas sociais esteve imbuído historicamente de um forte espírito reformista, sob pressão do movimento dos trabalhadores (...). Contudo, em tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo, adentramos em um ambiente contra reformista (...)” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p.148).

Os efeitos das formas de implementação do ajuste na América Latina estão relacionados aos estágios de desenvolvimento do capitalismo em cada país, determinando as modalidades de ajuste e das reformas estruturais implementadas. O núcleo central dessas reformas prioriza a (re) introdução de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado, acompanhadas de mudanças na estrutura institucional organizativa e de atuação do Estado.

No interior do discurso sobre a crise estrutural do Estado, se fortalece a ideia de ineficiência das instituições públicas. A partir das orientações dos organismos

internacionais, os governos têm como meta modernizar, reconstruir e reformar o Estado, por intermédio de uma reforma orientada para o mercado. Nesse sentido, o Banco Mundial e as demais agências de cooperação internacional, incentivam a racionalização dos investimentos na área social, “diminuindo as funções estatais e fortalecendo as ações de natureza privada”. (SIMIONATTO, 2000, p.12).

Evidencia-se, durante o Governo FHC, no documento sobre o “Desenvolvimento Mundial” de 1997, que os investimentos do Estado, principalmente na área social, são entendidos mais como gastos quantitativos do que qualitativos, não atentando às necessidades dos segmentos populacionais mais pobres.

Nessa ótica, o Banco Mundial expressa a sua concepção de políticas públicas, entendidas como forma de assegurar “que o crescimento seja compartilhado por todos e contribua para reduzir a pobreza e a desigualdade, devendo os governos atribuir prioridade aos “setores sociais fundamentais”. (SIMIONATTO, 1997, p.2). Porém, entende que os investimentos na área pública, principalmente no âmbito da Seguridade Social, são gastos mais quantitativos que qualitativos, e por isso, não atendem as necessidades dos segmentos populacionais mais pobres. Para Simionatto (1997), significa o fortalecimento do papel compensatório das políticas públicas, retirando o seu caráter universal, assumindo uma perspectiva focalista ao serem destinadas apenas ao atendimento dos segmentos populacionais mais vulneráveis.

O Banco Mundial, por trás de um mercado mundializado, vem efetivando seu discurso de que “muitos países em desenvolvimento que desejem reduzir a magnitude de seu desmesurado setor estatal devem conceder prioridade máxima à privatização”. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.7). Com isso demonstra a preferência da participação privada nas atividades até então reservadas ao setor público. Esse discurso implica a privatização dos bens e serviços públicos nos países pobres e atende, supostamente mais uma vez, a melhoria da relação Estado e Mercado. Ou seja, promove a liberdade comercial de maneira irrestrita.

Fica claro que as “reformas orientadas pelo mercado” trouxeram acentuados cortes nos gastos sociais. A seguir apresentamos algumas citações dos relatórios do Banco que mostram que a pobreza e a desigualdade estão presentes na conjuntura pós- reformas orientadas pelo mercado:

A estabilização dos preços atingidos de 1994 a 1998 causou a redução imediata da pobreza, porém esta ocorreu sem uma redução das desigualdades, as quais aumentaram consideravelmente. A partir de

1997, os ganhos resultantes da estabilização foram reduzidos e a taxa de desemprego quase dobrou em relação aos níveis de 1990. (Banco Mundial, 2000, p. 17). [...] as perdas da reestruturação industrial tendem a ser maiores do que os ganhos de bem-estar resultantes da eliminação dos níveis de inflação. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 16).

Nos anos de 1990, houve a descentralização das políticas de saúde e de assistências para adequá-las ao previsto na Constituição de 1988. A Previdência, porém, permanece como política centralizada e executada pelo governo federal. Não se pode negar que mudanças significativas aconteceram em sua legislação, estrutura e funcionamento, contudo permaneceu obedecendo à lógica privatizante do Estado mínimo. Com a dinamização da política de descentralização, as ações estatais reduzem à perspectiva da busca de eficiência e eficácia do gasto público. Por isso, em essência, a descentralização equivaleria efetivamente a uma possibilidade de socialização do poder e de incremento da participação social, mas é despolitizada e esvaziada devido ao domínio do mercado sobre o Estado, que se torna evidente nas novas relações sociais.

Nos anos de 1980, estendendo-se pelos anos de 1990, reaparece o debate sobre participação liderado pelos Estados nacionais, as agências multilaterais e as organizações não-governamentais. A partir dos anos de 1990, no âmbito das políticas de ajuste neoliberal, é constatada, pelos segmentos dominantes, a necessidade de alteração das funções do Estado, ocorrendo a redução de seu papel no desenvolvimento e situando-o como promotor de serviços sociais, recolocando-se a importância do apoio e da participação popular.

Vale frisar que, a iniciativa a participação popular, no governo FHC, é expressa pelo Banco Mundial, no seu Relatório de 2000/2001, intitulado de, *O Combate à pobreza no Brasil: relatório sobre Pobreza, com ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana*, onde destaca que para impulsionar a luta contra a pobreza, os pobres devem ter espaços para participar nos processos políticos e nas decisões locais, incentivando o fortalecimento da sociedade civil. De acordo com Simionatto e Nogueira (2001), o discurso da participação aparece reduzido a uma cooperação solidária dos cidadãos, organizada pelos Estados, que proporciona, no plano econômico, a articulação com as estratégias de hegemonia e com as estratégias de acumulação.

A focalização implica a aplicação dos recursos disponíveis prioritariamente nos setores de extrema pobreza, responsabilizando assim a esfera pública a agenciar apenas os programas dirigidos aos segmentos mais pobres da população. Quanto às políticas de

combate à pobreza, Simionatto e Nogueira (2001), enfatizam que há pelo menos meio século os organismos internacionais vêm criando estratégias de combate à pobreza. Dessa forma, não é uma preocupação recente a ameaça dos mais pobres à ordem capitalista.

Nessa perspectiva, ressalta o protagonismo das agências internacionais no tratao ao combate à pobreza de forma focalizada, em 1946, a ONU é criada trazendo como suporte a necessidade de erradicar a pobreza; em 1970, os organismos internacionais repõem estratégias que defendem ações estatais mínimas, destinadas ao segmento mais empobrecido da população; em 1980, o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* pedia melhorias na saúde e na educação, dentre tantos outros. As autoras salientam o fato de que essa preocupação se acentuou nos últimos anos da década de 1990, quando o BIRD constatou que a pobreza passou a ser considerada uma ameaça social.

A privatização se dá através do deslocamento de bens e de serviços públicos para o setor privado, se apresentando nas diferentes propostas das agências internacionais e buscando maior racionalidade dos recursos e benefícios. Segundo a ótica da política de privatização, o Estado deve repassar para as associações filantrópicas, organizações comunitárias e não-governamentais, a prestação de bens e serviços, principalmente nas áreas de saúde e educação. Desse modo, o Relatório do Banco Mundial de 2000/2001, pronuncia-se contra a pobreza e reafirma a necessidade de incentivo aos investimentos privados. Para o BIRD, os pobres deveriam ser os principais agentes da luta contra a pobreza, ocupando lugar central na elaboração, implementação e monitoramento das estratégias. Mas, em seu documento intitulado, *Luta contra a pobreza de 2000*, o BIRD:

Não apresenta, portanto, mecanismos econômicos, políticos e institucionais para responder aos efeitos adversos do ajuste estrutural nem propõe acordos adequados e adicionais, entre os países ricos e pobres, para a inversão nos setores sociais. (SIMIONATTO & NOGUEIRA, 2001, p.161).

Fazendo uma interpretação acerca das reais intenções dos organismos internacionais, as autoras supracitadas afirmam que todos esses novos arranjos feitos nos papéis e funções do Estado no combate à pobreza e no incentivo à participação, são orientados para o fortalecimento da dinâmica capitalista, e que todo esse discurso de participação criado pelas agências multilaterais de financiamento, se reduz ao minimalismo das práticas sociais. É por isso que as perspectivas descentralizadora,

focalizadora e privatizadora que perpassam o sistema de proteção social, se mostram plenamente articuladas ao ideário neoliberal.

Na América Latina, deixaram-se a cargo do Estado as funções essenciais, como justiça, segurança interna e relações exteriores, passando para o setor privado as políticas públicas de saúde, educação, previdência e assistência. Dessa forma, recorrendo a um dos “(...) mecanismos de controle das ações governamentais, a sociedade civil, articulada às organizações filantrópicas e comunitárias, se responsabiliza pelo encaminhamento de projetos que deem conta das expressões da questão social”. (SIMIONATTO, 2000, p.14). Dessa forma, a sociedade civil, nessa perspectiva, representa os interesses das instituições privadas que controlam o Estado.

Com a descentralização e a privatização do Estado, o mercado, definido como garantia de eficiência e eficácia, é compreendido como um mecanismo de controle, do qual se obtém os melhores resultados com os menores custos. Com a racionalidade e as regras do mercado, tem-se a ideia de “modernizar a administração pública” e a gestão de políticas sociais, reorganizando-as sobre a ótica da focalização difundida pelo Banco Mundial.

Dessa forma, as políticas públicas, na concepção do Banco Mundial, têm o objetivo de assegurar “(...) que o crescimento seja compartilhado por todos e contribua para reduzir a pobreza e a desigualdade, devendo os governos atribuir prioridade máxima aos setores sociais fundamentais”. (SIMIONATTO, 2000, p.15). Assim, as políticas públicas assumem uma perspectiva focalista, atendendo o segmento mais vulnerável da população. Para o Banco Mundial, cabe aos governos corrigir essa ineficiência das políticas públicas através da redução do gasto público e aumento da privatização.

Nos países da América Latina e em especial no Brasil, as políticas sociais que deveriam ser universais, sofreram perdas irreparáveis, agravando a precariedade da condição de vida de grande parte da população. Com relação aos impactos das reformas efetuadas no âmbito da política de Seguridade Social, especificamente na área da saúde, o Banco Mundial constitui um dos grandes articuladores da reforma nessa área, e tem buscado subordinar os gastos em saúde ao sucesso do ajuste estrutural, delimitando a ação do Estado à provisão de um pacote básico de serviços clínicos e de saúde pública. Orientando a política de saúde para o mercado, o Banco Mundial aponta alguns indicadores para redirecionar a agenda desta política setorial, tais como “(...) a má alocação de recursos, a intranquilidade, a ineficiência, a explosão dos custos, a baixa

qualidade dos serviços (...), deslocando a oferta de serviços de saúde de alto custo da esfera do Estado para o mercado”. (SIMIONATTO, 2000, p.17).

No Relatório de *Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País* de 1998, o Banco Mundial apontou falhas no sistema público de saúde, enfatizando a ineficiência no atendimento à população mais pobre e a concentração de recursos em programas que não atingem as regiões pauperizadas. Para a reforma da política de saúde no Brasil, o referido documento apresenta recomendações centradas em cinco pontos, os quais são: consolidação das reformas institucionais; fortalecimento da capacidade de formulação de políticas; análise e contenção de custos; aperfeiçoamento da regulamentação do mercado; e fortalecimento da qualidade na prestação de serviços. (BANCO MUNDIAL, 1998).

De acordo com Simionatto (2000), a política de saúde implementada nos países da América Latina, como Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, é teoricamente universal. Teoricamente, pois de fato, o que se efetiva na prática, é uma política de saúde na América Latina restrita, incluindo o trabalhador inserido no mercado formal de trabalho, em que a concepção de Seguridade Social tem seu limite nos marcos regulatórios trabalhistas. Dessa forma, tanto no Paraguai, quanto no Brasil, em que o papel do Estado vem diminuindo em conformidade as necessidades requeridas pelo ajuste e pelas orientações do Banco Mundial, ocorre a centralidade das políticas sociais referendadas na lógica do trinômio neoliberal, a exemplo da descentralização, da focalização e da ampliação do setor privado na área. Isto é, nos países mencionados, a política de saúde é destinada apenas aos segmentos de classe em situação de risco ou de vulnerabilidade.

A política de Saúde teve um enorme ganho com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, em 1988. A partir da Constituição a saúde passa a ser um “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art. 196).

No entanto, anos seguintes, os organismos internacionais voltam seus olhares também para esta política, alegando que existiria uma crise na área da saúde, e a maioria dos problemas enfrentados se deu pelo fato do país ter passado por uma grave crise fiscal no período de início às reformas da saúde, que só conseguiu sua estabilização no governo de FHC, pois o mesmo desenvolveu uma reforma na área da saúde, ou seja no

SUS, redimensionando o papel do Estado, sob a influência neoliberal, pois através de um Plano Diretor defendia “um modelo gerencial que tem como principais características a descentralização, a eficiência, o controle dos resultados, a redução dos custos e a produtividade”. (BRAVO, 2001, p. 13). Assim, o Estado deixou de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar o promotor e regulador, transferindo para o setor privado as atividades que antes eram suas. O mencionado Plano propôs como principal inovação a “criação de uma esfera pública não estatal que, embora exercendo funções públicas, devem fazê-lo obedecendo às leis do mercado”. (PEREIRA, 1995, apud BRAVO, 2001, p.13).

Durante o Governo FHC, os problemas e as ações no SUS reduziam-se ao seu gerenciamento e não à falta de recursos, cuja solução consistia em transformar grandes hospitais públicos em Empresas Públicas de Direito Privado. Significa dizer que, de forma geral, os hospitais públicos deverão ser transformados em organizações sociais, ou seja, “em entidades públicas não-estatais de direito privado com autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim participar do orçamento federal, estadual ou municipal”. (BRESSER, 1995, p.8). Leis e Medidas provisórias foram elaboradas, nesse sentido. Dentre elas, destacam-se: as normas que tratam dos convênios, dos termos de parceria com as OSCIPs – organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/99)²⁸, ou dos contratos de gestão com as organizações da Sociedade Civil (Lei 9.637/98)²⁹. Está parceria público-privado é uma lógica recomendada pelos organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, que consiste em obter uma nova fonte de financiamento para a saúde, melhorando resultados com a possibilidade de atualização tecnológica.

Está em curso um processo de privatização do setor público e um ataque aos direitos sociais e trabalhistas, historicamente conquistados. As alternativas de modalidades de gestão propostas pelos governos, desde a segunda metade da década de 1990, estão baseadas no repasse da gerência e da gestão de serviços e de pessoal do

²⁸ Está Lei, n.º 9.790, de 23 de março de 1999, refere-se à habilitação de “pessoas jurídicas de direito privado” e sem fins lucrativos, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. É no artigo 9º desta lei que o termo parceria é instituído, implicando o fato de que por meio das parcerias, seria realizada a diferenciação entre as organizações sem fins lucrativos, que são caracterizadas por proporcionar serviços aos seus associados, e as instituições que atendem ao público em geral.

²⁹ A Lei n.º 9.637, de 15 de março de 1988, refere-se à definição das Organizações Sociais – OSs como “pessoas jurídicas de direito privado”. Esta lei determina que as OSs devem ser estruturadas sob forma de “associações civis sem fins lucrativos”, que se destinam a administrar recursos humanos, instalações e equipamentos que pertençam ao Poder Público e a aceitação de recursos financeiros para desenvolvimento de serviços sociais.

setor saúde para grupos privados, através de “Contratos de Gestão” e de “Termos de Parcerias”, mediante transferências de recursos públicos. Isto significa transferência da gestão das atividades das políticas públicas para o setor privado mediante repasse de recursos, de instalações públicas e de pessoal. A isto se denomina privatização do público, ou seja, apropriação por um grupo privado (denominado “não estatal”) do que é público (Correia, 2011). Trata-se do repasse crescente do Fundo Público para o setor privado concretizando-se o processo de privatização dos serviços públicos através dos denominados “novos modelos de gestão”: Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Fundações Estatais de Direito Privado (FEDPs) e EBSEH (CORREIA, 2011).

Na área da saúde, o governo FHC estabeleceu ações e metas prioritárias, sob a liderança de José Serra, o Ministro da Saúde, que fortaleceu e beneficiou o setor privado. Dentre as primeiras iniciativas tomadas pelo Estado brasileiro, seguindo as orientações do Banco Mundial, recaiu sob a atenção básica através da implantação do Programa de Agentes Comunitários (PACS) e do Programa Saúde da Família (PSF), sendo que pouco se investiu na ampliação dos serviços de média e alta complexidade. Devido à regulamentação da complementariedade via setor privado, o Estado passa a comprar serviços especializados e de alta complexidade, conforme a demanda.

Em 1997, o Ministro da Reforma do Aparelho do Estado, Bresser Pereira, assegurou que a entrada das Organizações Sociais na área da saúde se justificaria pela necessidade de ter um sistema competitivo e descentralizado, de modo que o SUS seria articulado com as Organizações Social, deixando de ser único, articulado e estatal. A década de 1990 iniciou um período no qual o Estado, de forma disfarçada, incentivou o crescimento da rede privada na prestação de serviço saúde.

Bresser Pereira (1995), ao apresentar a proposta de reforma administrativa na área da saúde, considerou que a centralização e a falta de distinção entre a oferta e a demanda de serviços hospitalares determinavam a dificuldade essencial em controlar ou auditar os hospitais, aspectos que facilitam a corrupção e a baixa qualidade dos serviços prestados. Através desse diagnóstico, propôs a compra de serviços hospitalares e ambulatoriais, ou seja, uma proposta de “assistência hospitalar”. Para Bresser Pereira (1995), a metodologia de gestão operacional e administrativa na área da saúde, envolve as seguintes características básicas:

(1) Clara separação entre demanda de serviços de saúde, constituída por um Sistema nacional de Demanda de Serviços de Saúde, abrangendo as esferas federal, estadual e municipal, e oferta de serviços de saúde, constituída pelos hospitais públicos estatais (de caráter federal, estadual e municipal), os hospitais públicos não-estatais (hospitais públicos filantrópicos como as Santas casas e as Beneficiências), hospitais privados; (2) aprofundamento da atual política do Ministério da Saúde, de descentralização e municipalização, de forma que a responsabilidade direta pela saúde dos residentes em cada município seja do Conselho Municipal de Saúde e do Prefeito; (3) aproveitamento de todas as economias realizadas pelos municípios na assistência médica para utilização adicional nas ações de medicina sanitária. (BRESSER, 1995, p.6).

A iniciativa privada aparece como o novo conteúdo na execução das funções públicas, muitas vezes sem beneficiar quem realmente dela necessita: a massa dos trabalhadores brasileiros. Portanto, a participação de provedores privados nas atividades do setor público afirma a orientação do Banco Mundial para a Reforma do Estado brasileiro sob o viés neoliberal, atingindo a Política de Saúde argumentando que “muitos países em desenvolvimento que desejam reduzir a magnitude de seu desmesurada setor estatal devem conceder prioridade máxima à privatização”. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.7).

No que diz respeito ao repasse dos serviços públicos de saúde à iniciativa privada, o Banco Mundial defende a ideia da terceirização e da concorrência administrativa, pois considera o sistema sanitário administrado pelo governo como amplo demais, sendo necessária sua redução. Sobretudo, a partir do segundo mandato do Governo FHC, as terceirizações envolvendo inúmeros hospitais públicos ocorreram, abarcando desde os serviços menos complexos (segurança e limpeza), até os serviços radiológicos e de atendimento médico.

O principal instrumento que surge para materializar esse processo de privatização no setor saúde constitui nos contratos firmados entre governos (federal, estadual e municipal), com a finalidade de repassar a administração de recursos e de prestação de serviços diretos para as Organizações Sociais de Saúde (OSS). Na prática o que se verifica é o fortalecimento do terceiro setor, das Organizações Sociais (OSs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). De acordo com Correia (2011), essas organizações representam:

O processo de privatização via terceirização da gestão e dos serviços públicos, através das OSs, OSCIPs e das Fundações Estatais de Direito Privado, se dá nas áreas em que se localizam as políticas

públicas - Saúde, incluindo os Hospitais Universitários, Assistência Social, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Previdência Complementar do Servidor Público, Comunicação Social, e promoção do Turismo, entre outras. Setores através dos quais o Estado viabiliza (ou inviabiliza) os direitos sociais garantidos legalmente através de serviços sociais públicos, portanto, a privatização dos mesmos constitui-se uma grande ameaça à garantia destes direitos. (CORREIA, 2011, p. 12).

Os problemas que são relacionados à saúde no Brasil têm características políticas, econômicas e socioculturais, que polarizam as disputas entre projetos sociais distintos no âmbito do Estado. Nesse ponto, o principal ganho do Banco Mundial foi a interferência no jogo político de interesse que levou à quebra do princípio de universalidade nas políticas públicas e de desarticulação/isolamento do tripé da Seguridade Social.

As Reformas implementadas durante o Governo FHC concretizaram-se com cortes nos benefícios sociais, elaboraram-se programas de privatização e políticas econômicas liberalizantes, desregulamentou-se o mercado de trabalho com a modificação das leis trabalhistas e previdenciária. Todas essas modificações eram justificadas por Pereira (1997) da seguinte forma:

São conhecidas as resistências e as dificuldades que as três áreas tem de trabalhar em conjunto, bem como as rejeições manifestadas pela Previdência e a Saúde (notadamente a Previdência), em relação à a Assistência Social e aos seus demandantes desmonetarizados. [...] É por isso que a Seguridade Social no Brasil é vista como um sistema híbrido que emparelha, mas não integra princípios competitivos pelas quais têm de orientar a sua prática: contributivos de um lado e distributivos de outro. (PEREIRA, 1997, p.8).

No que diz respeito, à Previdência Social, no âmbito da Seguridade está política social apareceu como um dos alvos centrais das Reformas do Estado, por envolver as principais instituições de serviços de saúde e os fundos de pensão. Por isso, na maioria dos países da América Latina, se iniciou durante a década de 1990, trazendo para dentro do Estado a lógica privada e deslocando os serviços essenciais como saúde, educação, previdência e assistência para o âmbito do mercado.

É importante destacarmos que no Brasil há dois tipos de Previdência: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio dos Servidores Públicos. O RGPS está previsto no artigo 201 da Constituição de 1988, no capítulo da Seguridade Social. Nesse regime estão os trabalhadores urbanos e rurais com carteira assinada, os

autônomos, os empregados e os trabalhadores rurais de economia familiar. E cabe ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), uma autarquia federal associada ao Ministério da Previdência Social, arrecadar os recursos destinados ao pagamento dos benefícios. Ou seja, o RGPS é de responsabilidade do Governo Federal. Assim, ao aposentar-se, o trabalhador perde o vínculo com a empresa e ingressa na folha de pagamento do INSS e na legislação da Previdência Social.

O segundo tipo de previdência está incluso no artigo 40 da Constituição, no capítulo da Administração Pública. É um regime diferenciado para civis e militares, entre os três poderes (legislativo, executivo e judiciário) e nas esferas de governo (federal, estadual e municipal). As regras desse regime são bem diferentes das regras do RGPS. A contribuição dos servidores públicos não vai para o INSS, mas para o caixa do Governo Federal, dos Estados e municípios. Assim, quando o servidor se aposentava, ele permanece na folha de pagamento que estava vinculado e fica sujeito às mesmas regras dos demais servidores ativos. Apenas quando o servidor opta é que ele se vincula ao RGPS e às suas regras. É sabido que o sistema previdenciário dos servidores públicos é desequilibrado por não ter regras claras para a aposentadoria.

Para a Previdência Social, além da construção midiática da ideia de que existe um déficit financeiro e que era preciso saná-lo devido a erros na construção das regras previdenciárias, isso porque existem no Brasil dois regimes, a crítica neoliberal sobre a existência de regimes diferenciados recai sobre a ideia de que, desse modo, a Previdência reforça a desigualdade de renda, ao privilegiar os servidores públicos em detrimento dos trabalhadores privados. A justificativa é que a redução do valor das contribuições sociais poderia ajudar a resolver o déficit previdenciário. Porém, não é levado em conta o aumento da expectativa de vida da população e o aumento do setor informal de trabalho, do qual participam a grande maioria da população pobre.

Portanto, a Reforma da Previdência no Governo FHC foi aprovada sob o argumento de redução do déficit público, alterando os regimes de previdência, tanto dos trabalhadores do setor privado quanto dos servidores públicos. Ocorreu através de Medidas provisórias e da elaboração de uma ampla legislação complementar, cujo eixo principal reside na mudança das condições de acesso à aposentadoria, orientado pelo critério de “tempo de contribuição”, para a Previdência, substituindo o critério de “tempo de serviço”.

De acordo com Tricarico (2007), os ataques do Banco Mundial aos sistemas de Previdência Social público se manifestam de maneira concomitante nos âmbitos direto e

indireto. Nessa relação, os ataques indiretos mais importantes para os países desenvolvidos podem ser vislumbrados através das ideias disseminadas pelo Banco de que os sistemas de Previdência Social públicos, como o dos Estados Unidos, são insustentáveis. A difusão dessa ideologia foi claramente demonstrada no seu livro sobre a reforma previdenciária, publicado em 1994, com o título, *Como evitar a crise da velhice* (Banco Mundial, 1994), em que destaca que vidas mais longas, resultantes de riqueza e de tecnologia médica aprimorada, vão impor às nações uma carga insuportável, a menos que os sistemas de Previdência Social sejam modificados. O autor supracitado contrapõe-se ao argumento exposto pelo Banco, contudo ressalta que essa falsa ideia não impediu que o livro fosse útil aos grupos políticos interessados na privatização desses sistemas em todo o mundo.

Quanto à forma direta de ataques realizadas pelo Banco Mundial, esta manifestase, sobretudo, através do estímulo às privatizações e às reformas estruturais desenvolvidas no sistema de Previdência Social no mundo em desenvolvimento, à medida em que fornece apoio retórico aos interesses ideológicos e financeiros que defendem a privatização. Nessa modalidade direta de ataque, o Banco Mundial também forneceu empréstimos e assistência técnica às nações que privatizaram os sistemas de Previdência Social, principalmente na América Latina, no Caribe e nos países do Leste Europeu.

Já nas orientações do Banco Mundial à política de Assistência Social, destacam-se os programas de combate à pobreza, os quais se constituem em ações que vêm ocupando lugar privilegiado no âmbito das políticas sociais públicas, sendo orientados pela lógica da focalização e patrocinados pelo Banco Mundial. Nesse contexto, cabe a esta instituição recomendar aos Estados nacionais a incumbência de superação da pobreza e a redução das desigualdades, através do estímulo à concentração do gasto público nos pobres, assegurando com isso a prestação de serviços de boa qualidade e viabilização da participação de comunidades e famílias pobres na escolha e implementação dos serviços e sua monitoração.

Na Assistência Social, não foi diferente das demais políticas que compõe o tripé da Seguridade Social, havendo sobre ela a influência liberal de suplementação para lacunas do mercado, a política de Assistência Social sofreu também os impactos com as “reformas” do Estado, recomendadas pelos organismos financeiros internacionais. Houve demora na sua regulamentação legal, apesar de ter sido definida na Constituição de 1988, como prioridade na concretização de direitos sociais, foi mais marcante na Lei

Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1991, como política pública fundada nos direitos sociais básicos, associada a ações permanentes, dirigidas aos setores vulneráveis, segundo suas necessidades. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. A política de Assistência foi moldada constitucionalmente pela ação do governo através dos programas de transferência de renda que muitas vezes são confundidos com a própria política de Assistência. Esses benefícios em dinheiro ou em bônus garantem a muitos uma renda mínima, que representa possibilidade de consumo, mas dificilmente de superação da sua condição de pobreza/miséria.

Fazendo um resgate do desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil, constataremos que o primeiro projeto lei é datado de 1991 ainda no governo Collor, quando o senador Eduardo Suplicy propunha a implementação de um Programa de garantia de Renda Mínima³⁰. Contudo, mesmo tendo um parecer favorável, nesse período tal projeto foi preterido por outro que adquiriu o apoio do governo federal. É sabido, que nesse período histórico, toda a atenção do governo estava voltada ao combate à inflação. Portanto, a preocupação centrava-se no crescimento econômico e nas exportações. Nesse contexto não havia espaço para política de enfrentamento da pobreza e da redistribuição de renda.

Assim, em 1995, os Programas de Transferência de Renda ainda recebiam pouca atenção do governo, visto que sua prioridade era manter a estabilidade econômica inserindo o Brasil no processo de mundialização do capital. Além disso, partia-se do entendimento de que a diminuição da pobreza dependia da economia, por isso, o governo buscava estabilizar a moeda nacional com o Plano Real, assumindo com isso, uma postura declaradamente neoliberal.

Apenas no penúltimo ano do governo FHC, em 2001 é que houve a expansão dos programas federais de transferência de renda. Os pioneiros, foram os Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituídos em 1996. Posteriormente foi criado também o programa Bolsa Alimentação. Logo em seguida, o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima foi transformado em Bolsa escola. O governo argumentou que esses programas formavam o eixo central de uma rede de proteção social, executada de forma descentralizada.

³⁰ Projeto de Lei n.º 80/1991. Esse programa objetivava, a curto prazo amenizar a pobreza, e a longo prazo, reduzir a reprodução da pobreza, uma vez que se exigia da família beneficiada a frequência dos filhos em idade escolar. Apresentam-se duas inovações: a família como beneficiária do programa, e não mais o indivíduo; e a articulação da assistência com a educação.

Desde 2001, de acordo com Yasbek (2004), o governo federal tem se dedicado mais intensamente a desenvolver uma “Rede de Proteção Social”, voltada à população pobre do Brasil. Está “Rede de Proteção Social”, nada mais é que um conjunto de programas sociais do governo federal, com prevalência nos programas de transferência de renda. A finalidade é articular programas compensatórios, centralizando programas nacionais de transferência de renda: BPC, PETI, Programa Agente Jovem, Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Programa Cartão Alimentação.

O BPC surgiu em 1996, e segundo dados do MDS, é um direito firmado pela Constituição de 1988 e regulamentado pela LOAS. Assim, constitui um benefício assistencial não-contributivo, que prevê um salário mínimo aos idosos (a partir de 65 anos de idade), e aos portadores de deficiência, impossibilitados de prover o próprio sustento ou de ser sustentado pela família. Dessa forma, a renda per capita da família deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Além disso, o BPC também é amparado legalmente na Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do idoso. O benefício é gerido pelo MDS e operacionalizado pelo INSS.

Conforme Yasbek (2004), o PETI também surgiu em 1996, em decorrência das constantes denúncias de trabalho infantil e escravo, em atividades de corte de cana e em carvoarias. O programa foi criado inicialmente com o título de Programa “Vale Cidadania”. Em 1999, o programa passou a abranger crianças e adolescentes que desenvolviam atividades laborativas diversas, e foi ampliado para a zona urbana, pois até então restringia-se às áreas rurais. O propósito era fazer com que crianças e adolescentes, entre 7 e 15 anos, trocassem o trabalho penoso pela escola. O programa é implementado em parceria com estados, municípios e a sociedade civil.

Em síntese, o PETI objetiva erradicar o trabalho infantil, possibilitando o acesso e a permanência de crianças e adolescentes na escola. Com este intento, o programa concede às famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho uma transferência monetária para substituir a renda que eles levavam para casa. Em contrapartida, exige-se da família que mantenham seus filhos na escola permanecendo na fornada ampliada, por meio da qual as crianças têm acesso a atividades socioeducativas, reforço escolar em horário complementar ao da escola, artes, músicas, esporte e complementação alimentar.

Seguindo a mesma cartilha, o programa Agente Jovem é voltado aos jovens na faixa etária entre 15 e 17 anos, objetivando o seu desenvolvimento pessoal, social e comunitário. Assim, o programa deve proporcionar capacitação teórica e prática,

preparando o jovem para futuras inserções no mercado de trabalho, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários; contribuindo para a redução dos índices de DSTs, gravidez não planejada, violência e uso de drogas; e criando condições para a sua permanência no sistema de ensino.

O Bolsa Escola era viabilizado pelo Ministério da Educação e tinha como público alvo famílias com renda per capita familiar de meio salário mínimo e com crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. O benefício era no valor de R\$ 15,00 por filho, sendo no máximo três por família, totalizando R\$ 45,00. O pagamento era feito mediante cartão magnético e vinculava-se à frequência escolar, que não podia ser inferior a 85%.

O Bolsa Alimentação foi implementado em 2001, pelo Ministério da Saúde e era voltado às famílias pobres com gestantes, lactantes e crianças até seis anos de idade. O benefícios também correspondia ao valor de R\$ 15,00, até o número de três pessoas por família. As condicionalidades impostas para o recebimento da bolsa diziam respeito a compromissos com a área de saúde. Eram elas: manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, para as gestantes, a realização de consultas de pré-natal.

O Auxílio Gás foi criado no último ano do governo FHC, 2002 pelo Ministério das Minas e Energia, com a finalidade de repassar R\$ 15,00, a cada dois meses, para famílias já beneficiárias do Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação para subsidiar a compra de botijão de gás. Tal benefício foi criado sob a justificativa de compensar o aumento do preço do botijão de gás naquele ano e não exigia contrapartida por parte dos beneficiados.

Na concepção de Draibe (2003, p.9), “em 1999, para a renegociação de um contrato de empréstimo com o BID, a ideia aparece no Programa de Reforma e Proteção Social, um conjunto de 22 programas selecionados nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho, destinados à proteção de serviços sociais básicos e voltados para grupos de baixa renda”. A unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas: Bolsa-Escola (MEC), Bolsa-Alimentação (MS), programa de Erradicação do trabalho Infantil (Peti) (MPAS), Programa do Agente Jovem (MPAS) Bolsa-Qualificação (MT), benefício Mensal – Idoso (MPAS), Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS), Renda Mensal Vitalícia (MPAS), Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA), Auxílio-gás (MME), Aposentadoria Rurais (MPAS), Abono Salarial PIS/Pasep (CEF), Seguro-desemprego (MT). Em linhas gerais, a Assistência

Social, na ótica liberal, tem sido um modo de satisfazer necessidades sociais que o mercado não satisfaz.

Em países da América Latina, como o Brasil, a Argentina, Paraguai e o Uruguai, as ações governamentais, com o apoio das agências multilaterais, foram referenciadas, respectivamente na focalização das ações e nos gastos em programas voltados para os segmentos mais pobres da população; nas reformas, principalmente no âmbito da seguridade social, com a ampliação e o fortalecimento do setor privado; no repasse das funções estatais a sociedade civil, através de ONGs e instituições comunitárias e filantrópicas; e na descentralização e participação da população na execução de programas do governo.

Assim, a concepção de políticas sociais públicas das agências multilaterais subordina-se a lógica do mercado, à contenção de custos, à redução do papel do Estado, à transferência direta das ações para os indivíduos e as organizações da sociedade civil e comunidades; e à focalização de programas para os segmentos mais pobres da população, em que a Reforma do Estado passa a ter uma repercussão artificial no combate à pobreza. Particularmente, na América Latina, são visíveis os impactos do ajuste neoliberal, com perdas consideráveis nas formas de proteção social, tornando mais crítica a situação de pobreza e desigualdade.

Em suma, as políticas econômicas e sociais implementadas nos dois mandatos do governo FHC seguiram às riscas as orientações do Banco Mundial que estavam pautadas no Consenso de Washington e preconizavam os ideários neoliberais. Essas medidas representaram grandes perdas para a área social em detrimento da área econômica. Com isso, a pobreza e a desigualdade se intensificaram, impondo dessa maneira ao Banco Mundial que o mesmo traçasse novas estratégias de combate à pobreza.

O estudo acerca das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social no governo FHC nos permitiu evidenciar que essa instituição acabou por estigmatizar os pobres e conformar um processo de naturalização da pobreza. Em outras palavras, as políticas, nessa perspectiva, tiveram a função da chamada “gestão da pobreza e da miséria”. Em outros termos, a política social do governo FHC foi fruto de uma opção de desenvolvimento econômico que não privilegiou as prescrições da Constituição de 1988.

O que podemos inferir a partir dos textos publicados pelo próprio Banco durante os dois mandatos do governo FHC é que o atendimento às medidas iniciais de ajuste

difundidas desde o Consenso de Washington teve um alcance bastante limitado, reduzindo apenas os níveis de pobreza absoluta em contraste com o crescimento dos níveis de desigualdade, e mesmo assim em um curto espaço de tempo, sendo seguido por um forte agravamento do desemprego e dos impactos sociais que ocorrem em decorrência desse cenário. Em suma, o impacto social do ajuste se apresentara de forma tão gritante que a movimentação das classes levou a própria classe dominante a buscar respostas não apenas para os impactos econômicos da crise, mas inclusive os de ordem social e política.

Veremos nos próximos itens dessa seção como se desenvolveu esse movimento de mudança no discurso de enfrentamento à pobreza nas orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira. No próximo item dessa seção continuaremos analisando as orientações do Banco Mundial, sob o mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Atentando, para as bases teóricas dessas orientações.

2.2- As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira no governo Lula (2003-2010).

Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), venceu a eleição derrotando o ex-ministro da saúde José Serra, do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), atingindo a maior votação de um presidente no país. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva trouxe esperança para a população brasileira e para o partido de esquerda por ser um representante da classe trabalhadora, pois trabalhou por muito tempo como metalúrgico, foi sindicalista e lutou contra a ditadura militar e as injustiças sociais. Era um representante da classe operária, com experiência de organização política. Portanto, sua vitória eleitoral vinculou-se a um longo processo de mobilização dos trabalhadores na luta por um país democrático e no combate à ditadura militar que se perpetuou no país por mais de 20 anos. Para Coutinho:

Foi a maior vitória política da esquerda no Brasil, de um projeto político conduzido por um partido inserido no processo de redemocratização. Por isso a vitória de Lula tem significado mais que simbólico. Ela só foi possível a partir de um nível ampliado de articulação política que envolveu os mais distintos estratos da classe

trabalhadora em torno de um projeto. (COUTINHO apud BRAZ, 2004, p. 49).

A eleição desse presidente era considerada por muitos como uma vitória dos trabalhadores, visto que proporcionaria mudanças no âmbito social, à medida que o mesmo pertenceu à classe trabalhadora e lutava por seus direitos. Sua vitória representou um sopro de esperança para a população por acreditar que haveria mudanças quanto ao modelo neoliberal, que haveria uma nova política voltada para reverter o quadro social existente.

Com isso, sua campanha contou com o apoio dos movimentos sociais, de parte da classe média e de setores do empresariado. Sua chegada ao poder trazia esperança para milhares de cidadãos que se encontravam à mercê da miséria, que viam nesse governo a possibilidade de mais emprego, de justiça social, de menos desigualdades e corrupção no país e, sobretudo, de defesa da classe trabalhadora frente ao projeto neoliberal.

No início do primeiro governo Lula, a situação da economia era crítica. As reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994. O saldo de transações correntes era negativo. Esse cenário negativo era amplificado pela desconfiança em relação ao Partido dos Trabalhadores e ao presidente operário. Assim, era compreensível que, por um curto momento, a área econômica tivesse de manter a ortodoxia para acalmar os mercados. Todavia, não foi o que ocorreu. As mesmas orientações da era FHC – controle inflacionário por meio de taxas de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público – seguiu até 2005, mantendo um ambiente econômico recessivo, que continuou colocando limites ao desenvolvimento social. restrição do gasto social, em função da necessidade de obterem-se elevados superávits primários para pagar juros e amortizações financeiras. Estudo realizado por Castro, Ribeiro e Carvalho (2007) revela que, entre 2003 e 2005, tanto o gasto social federal como a despesa financeira mantiveram-se no mesmo patamar (em proporção do PIB) observado nos últimos anos do Governo FHC. No entanto, o que se difere, como estratégia econômica, do governo Lula da gestão anterior foi o incentivo aos programas de microcrédito, sob orientação do Banco Mundial que tem em seus fundamentos, o pensamento do ideólogo Amartya Sen.

O que nos interessa destacar nesse estudo é que as medidas na área econômica refletem, sobretudo, na área social. Visto que no âmbito social, a desigualdade crescia, o

número de pessoas abaixo da linha de pobreza cresceu, mesmo com suas políticas de combate à pobreza que indicaram uma alteração no quadro de indigência do país.

De acordo com Behring (2004), no campo econômico, os parâmetros macroeconômicos se mantiveram intocáveis até 2004: os superávits primários³¹, as taxas de juros, a Desvinculação de Receitas da União (que desvincula 20% dos recursos arrecadados de impostos e contribuições sociais para o pagamento da dívida pública), incentivo ao agronegócio – que não gera emprego porque não estão voltados para o mercado interno de massas.

Já no campo social, conforme a autora em análise tem-se a desvinculação do caráter universal das políticas sociais, transformadas em objetos mercadológicos, as quais são voltados a uma parcela mais pobre da população, enquanto os outros indivíduos, que são vistos como não pobres, devem procurá-las no âmbito privado. Sua ação mais importante na área social, segundo o balanço do governo, é o programa de transferência de renda, Bolsa Família³². Programa este que está articulado às orientações do Banco Mundial e encontra respaldo teórico no pensamento de Amartya Sen e na ideologia do Social-liberalismo.

Conforme Filgueira e Gonçalves (2007), no Brasil há uma péssima distribuição de renda e de riqueza que eleva o crescimento da desigualdade. Para ambos, quando se observa a distribuição de renda, desvenda-se o nível da desigualdade entre as diferentes classes sociais. Na esteira desse pensamento, Soares (2004), afirma que o desemprego é um dos principais determinantes do atual crescimento da pobreza e da desigualdade, agravando a má condição de vida da população vulnerável. Os problemas de distribuição de renda estão ligados às novas políticas de ajuste neoliberal que provocam altos níveis de desemprego, atingindo principalmente a população de baixa renda e aos jovens. É importante ressaltar que na nova configuração do mundo do trabalho, a informalidade torna-se uma fonte de emprego, deixando vários trabalhadores sem qualquer garantia legal.

Acrescenta Soares (2004) que o governo de Lula usou o discurso de que a legislação trabalhista precisava ser flexibilizada para gerar novos empregos. Também utilizou a retórica de que houve diminuição das desigualdades sociais por meio de uma

³¹ O superávit primário refere-se ao saldo positivo das contas públicas. Nesse sentido, quando o Estado consegue gastar menos do que ganha (sem contar os juros), ele gera superávit primário. (BEHRING, 2004),

³² O Programa Bolsa Família foi instituído por Medida Provisória, n.º 132, de 20 de outubro de 2003.

distribuição de renda, quando na verdade, não há uma efetiva distribuição, mas sim uma triagem dos mais pobres entre os pobres para receber certos benefícios sociais.

De acordo com dados da CEPAL³³ houve uma redução considerável nos índices de pobreza na América Latina após implantação dos programas de transferência de renda em meados de 2008, no Brasil a redução foi de 11,4 pontos. Para avaliarmos o impacto do PBF na pobreza, segundo os dados da CEPAL a pobreza no Brasil em 1999 era 17,0% e 5,3% é considerada indigente, ou seja, está abaixo da linha de pobreza, essas cifras caem quando comparadas no ano de 2009 onde a pobreza é 10,5% da população brasileira e a indigência é de 3,2%. Essa relativa queda não altera de forma significativa as condições de vida da população, pois é uma quantia repassada é muito irrisório só garante o atendimento das necessidades básicas, problemas como saneamento básico, habitação, qualidade no ensino público, saúde de qualidade entre outros, não são mensurados pelas instituições só os fatores da renda é que importa, por exemplo, as pessoas consideradas indigentes devem ter menos de 1,25 dólares por dia. Esses dados mascaram a realidade, associando o desenvolvimento econômico com o social, naturalizando as relações entre os mesmos, como se os programas condicionados que foca em uma pequena parcela da população, fosse acabar com a desigualdade no mundo.

Todavia, os índices publicados na mídia afirmam que no país houve reduções dos riscos, da violência, do desemprego, da desigualdade, sendo que esses dados não condizem com a realidade. Nesse sentido, toda essa configuração representa uma mistificação da realidade para que a população acredite que de fato o governo está trabalhando em prol do país, uma vez que a própria mídia é conduzida para manipular o conhecimento da sociedade, como composto ideológico a fim de fortalecer a ordem vigente.

Essas contradições entre os dados divulgados pelos meios de comunicação e a realidade, acarretam no final da década de 1990 e início dos anos 2000 na insatisfação da classe trabalhadora que se organizou em passeatas e manifestações nas ruas, exigindo a garantia dos seus direitos sociais e o aumento dos postos de trabalho. Alianças dos

³³ Algumas comissões foram criadas para elaborar estratégias nos países subdesenvolvidos a mais conhecida foi a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina, que existe até os dias atuais). Esta agência de início era formada por economistas de renome, um deles era o brasileiro Celso Furtado e o argentino Raul Prebisch, eles tinham como objetivos elaborar propostas de desenvolvimento econômico, partindo de realidade da América Latina, que passou por um longo processo de colonização e estava se reestruturando através da industrialização, sendo que a burguesia nacional era quem deveria ter o maior proveito.

partidos de esquerda (que tinha o controle das massas) com os partidos de direita, foram firmados com intuito de mediar as reivindicações dos trabalhadores com os interesses do capital, por isso que no início dos anos 2000 alguns governos considerados centro esquerdas foram formados, como é o caso do Brasil com o Partido dos Trabalhadores do presidente Lula, na Argentina com Bachelet e no Uruguai com Tabaré Vazquez

É nessa conjuntura que ressurgiu o debate sobre o desenvolvimento econômico e humano que teve início na década 1990, mais que é enfatizado nos anos 2000, com o Social-liberalismo. Esse modelo Social-liberal foi elaborado no “pós Consenso de Washington” com o objetivo de suprir os danos deixados pela política neoliberal nos países Latino Americanos, no entanto, vale salientar que um modelo não nega o outro, ao contrário, se complementam. A estratégia dos Social-liberais é fazer com que o Estado associe as políticas sociais com as políticas econômicas, mediando a relação capital/trabalho. A primeira é voltada para o combate da pobreza extrema e a segunda é continuar com o crescimento econômico através da isenção de impostos, incentivos ao consumo de produtos importados, investimentos na infraestrutura, entre outros. No Brasil essas reformas começaram ser refletidas no primeiro mandato do governo Lula, como bem destaca Motta:

Note-se que na primeira etapa do seu mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitante ao aumento das taxas de juros; enquanto no mesmo período era expandida a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo. Através de mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo em que assegurou as exigências das classes dominantes (2012, p. 35).

As orientações econômicas, que vinham desde o governo de FHC foram aprofundadas no primeiro mandato do governo Lula, as suas ações eram voltadas para acalmar as mobilizações sociais, e garantir a segurança dos grandes investimentos realizados pelas multinacionais, essa estratégia ganhou força no segundo mandato do governo petista, expresso no debate ideológico do novo desenvolvimentismo.

Com um forte incentivo dos organismos internacionais, o Estado Social-liberal é reforçado nos países Latinos Americanos para minimizar a pobreza extrema, com isso o Estado deve elaborar políticas focalizadas e assistenciais de combate à pobreza, através dos Programas de Transferência de Renda Condicionada, esses programas estão sob a

orientação do Banco Mundial e de outros organismos internacionais. De acordo com Siqueira, o Banco Mundial desde o relatório elaborado em 1990 tem como estratégia:

Reduzir a pobreza ‘de modo rápido e politicamente sustentável’ concentra-se em fatores relacionados: transferência de renda, atividade laborativa e promoção de atividades vinculadas à assistência social. Pois a êxito desta estratégia dependeria dos países clientes seguirem fielmente suas diretrizes, condição indispensável para receber ajuda dos organismos internacionais. (SIQUEIRA, p.356, 2012).

Aprofundando a discussão sobre as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira verificamos que as ações de saúde no governo Lula seguiram as riscas as orientações do Banco Mundial, visto que estavam centradas em programas focais. Como exemplo de focalização pode citar a centralidade no Programa Saúde da Família (PSF), que possui cobertura para populações carentes. Para respeitar o princípio de universalidade, o programa deveria prover atenção básica em saúde para toda a população. Para garantir a integralidade, o programa teria que ser reorganizado, de modo a desenvolver atenção básica articulada aos demais níveis de assistência. Para Bravo (2004), outro exemplo de Programa desenvolvido na área da saúde, no governo Lula, que fere um dos princípios SUS, a equidade, é o Programa Farmácia Popular, pois este abre a possibilidade de se utilizar outras práticas de compartilhamento de custos no SUS, permitindo o co-pagamento de medicamentos.

Acrescenta a autora no que se refere à precarização e à terceirização dos recursos humanos que há uma ampliação da contratação de agentes comunitários de saúde e a introdução de outras categorias que não são regulamentadas, como: auxiliar e técnico de saneamento, agente de vigilância sanitária, agentes de saúde mental. De acordo com Bravo (2004), um dos impasses relativos aos agentes comunitários já foi resolvido, que é a regulamentação da profissão, entretanto, ainda se presencia imprecisão de suas funções, precarização das contratações e falta de concurso público para a seleção dos mesmos.

Em linhas gerais, Bravo (2004), afirma que a proposta do Ministério da Saúde na gestão de Lula, não visa à melhoria das condições de vida da população e os princípios constitucionais de universalidade, integralidade e equidade, ao contrário, estão longe de ser atingidos através das atuais ações do governo. A autora conclui que o SUS restringe-se às parcelas mais pauperizadas da população e as políticas de saúde, focalizadas e fragmentadas, são na realidade “anti-políticas” sociais, porque não se guiam por uma

inclusão como direito de cidadania, mas por um grau de pobreza. Bravo (2004) defende que para se ter uma política social verdadeira é preciso que se tenha uma inclusão social igualitária e não restrita a segmentos.

No final de 2003, ocorreu 12^a Conferência Nacional de Saúde, cujo objetivo era deliberar sobre as diretrizes nacionais para o setor. Seguindo as recomendações da Conferência, em 2004 o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional de Saúde para o período 2004-2007, no qual se destaca a ênfase no aprofundamento do Programa de Saúde da Família, voltado para a atenção básica, a criação do Programa Farmácia Popular, a reestruturação da atenção de urgência e emergência (Samu) e o lançamento do Programa Brasil Sorridente. Na mesma perspectiva, em 2008 foi lançado o Programa Mais Saúde (PAC da Saúde), que apresenta um plano de investimentos prioritários do Ministério da Saúde voltados para a organização da atenção básica.

Soares (2006, p. 81) apresenta uma lista de vários programas financiados pelo Banco Mundial em que todos, de alguma maneira, afirmam “a necessidade de racionalizar e concentrar os recursos sociais para o enfrentamento da pobreza”. Dentre os diversos programas do governo brasileiro que foram ou são financiados pelo referido Banco, podemos destacar: Programa Bolsa Família; Programa Nacional DST e Aids I, II e III; Programa de Apoio à Reforma Previdenciária nos Municípios; Projeto de Vigilância e Controle de Doenças — Vigisus II; Projeto de Assistência Técnica para a Previdência Social; Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência — Parsep; Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde; Sistema Nacional de Vigilância em Saúde — Vigisus; Programa Saúde da Família. [...] Todos eles fundamentados na ‘Estratégia de Assistência ao País (Soares, 2005, p. 81). Segundo Pereira (2000) essa é uma noção que reduz à assistência aos extremamente pobres a noção de proteção social, com a função de evitar que segmentos socialmente necessitados caiam para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade.

Todas as ações de saúde no governo Lula seguem as riscas às orientações do Banco Mundial considerando o tripé das medidas neoliberais, quais sejam: a privatização, a focalização e a seletividade. Assim, ao invés do partido dos trabalhadores efetivar o SUS, tal qual como está prescrito na Constituição de 1988, desenvolve-se cada vez mais os interesses do capital transformando a saúde em mercadoria e não em direito social. Nesse sentido, abre-se um largo espaço para que os serviços sociais se tornem mercadorias altamente lucrativas, estimulando a produção, a

circulação e o consumo em um período marcado por forte recessão. Na concepção do Banco:

Uma focalização melhor requer abordagens diferentes, dependendo de cada programa. Para programas universais, tais como educação, saúde e serviços urbanos, a focalização das despesas públicas pode ser melhorada [...]. A [...] universalização dos serviços [...] equivale (*sic*), na realidade a focalizar os pobres na hora de se planejar a expansão dos serviços. [...] Para programas de seguro, tais como aposentadorias e seguro-desemprego, as contribuições e os benefícios poderiam ser fixados de forma a que se recorresse a recursos públicos apenas no caso de transferências focalizadas nos pobres. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 28).

Ainda sobre a focalização proposta pelo Banco Mundial, Soares afirma que:

Defendendo uma equidade pervertida, o Banco Mundial recupera o discurso do enfrentamento da pobreza com a finalidade de defender a focalização [...] sem explicitar seus reais interesses de ampliação do mercado privado. [...] a pobreza [...] é utilizada [...] como elemento mistificador dos fundamentos ideopolíticos nas mais diversas áreas, dentre elas, a seguridade social. (2006, p. 86).

No campo da política de Assistência Social, Boschetti (2004) aborda que no início do governo Lula foi criado o Ministério da Assistência de Proteção Social. Havia aí uma confusão na nomenclatura ao mesclar o nome da política (assistência social) com uma de suas atribuições (promoção). A correção aconteceu em 2003 com o Ministério da Assistência Social. Então, no primeiro ano de governo ganhou-se no nome, porém perdeu-se na estrutura do ministério e na formação da equipe que não correspondia à histórica luta por uma assistência como política social. Além disso, o novo ministério não rompe com a centralização e a fragmentação das ações. Não havia ainda uma visão de assistência como política social. Ou seja, “[...] durante o primeiro ano do governo Lula, a assistência social continuou órfã de uma institucionalidade que a afirmasse como política pública e de direito social” (BOSCHETTI, 2004, p.19).

Portanto, sob a ótica da referida autora, não basta ter a assistência social teoricamente inclusa na Constituição como política de seguridade social. É preciso tê-la materializada. E isso depende de uma política governamental de nítida concepção de assistência e seguridade social e da criação de mecanismos institucionais necessários à sua realização. Diferentemente, a seguridade social vem sendo reformulada de modo a reduzir os direitos e não ampliando o sistema de proteção social.

Como exemplo de um programa de transferência de renda no governo Lula, temos o Cartão Alimentação que foi lançado em 2003, com o objetivo de combater a fome, garantindo segurança alimentar, e as suas causas estruturais. Sob competência do Ministério de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o benefício era repassado por meio de dinheiro, no valor de R\$50,00, ou de alimentos em espécie às famílias em situação de risco alimentar, com renda per capita de até meio salário mínimo.

De acordo com Yasbek (2004), logo no início do governo Lula foi lançado a proposta de articular/unificar os programas compensatórios, com a criação de um Cadastro Único³⁴. Esse cadastro tem a finalidade de cadastrar famílias em situação de pobreza extrema por meio de um formulário único. O governo lançou também o cartão Cidadão em substituição aos vários cartões magnéticos utilizados nos programas, para que as famílias beneficiadas pudessem sacar no banco o valor de seu benefício.

A equipe do governo Lula, na transição de mandato, analisou os programas sociais executados pelo governo FHC e constatou a necessidade de unificar os programas de transferência de renda. Essa unificação é justificada pela:

Existência de programas concorrentes, com público-alvo semelhantes; ausência de coordenação geral dos programas, o que resulta em rebatimentos negativos, pelo desperdício de recursos e uma consequente efetividade limitada; falta de planejamento gerencial dos programas; ausência de uma estratégia ampla que permita à família uma autonomização após desligarem-se dos programas; fragmentação dos programas; competitividade entre os setores responsáveis por cada programa; presença de um elemento novo nas políticas sociais: transferência de renda sem contribuição prévia; o quadro de trabalho com os municípios, devido ao rebaixamento da contrapartida oferecida pelas prefeituras nos municípios pobres comparados aqueles com melhores condições; determinação de metas para os programas inferiores ao número de beneficiários, em decorrência da desconsideração do orçamento disponibilizado; orçamento insuficiente fazendo com que o público-alvo não seja atingido em sua totalidade e levando à redução do valor do benefício; identificação de problemas no Cadastro Único. (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004, p.138).

Conforme os autores supracitados, a partir dessa problemática, o governo Lula decide, em 2003, unificar os Programas de Transferência de Renda, dentre eles

³⁴ Conhecido como CadÚnico – Cadastro Único para programas Sociais para o Governo Federal, é utilizado para selecionar os beneficiários, levando em consideração os critérios de elegibilidade – a partir do critério de renda per capita.

podemos citar: o Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás, o Programa Cartão Alimentação, sob o título de Bolsa Família. Assim, a proposta do Bolsa família é unificar esses quatro programas, buscando maior racionalidade administrativa e de custos. O programa Bolsa família apresenta-se como descentralizado e busca somar os esforços dos três níveis de governo, a participação comunitária e o controle social. O objetivo é simplificar o acesso no combate à pobreza e à fome. Na realidade, a unificação dos programas de transferência de renda seguem as orientações presentes no documento *Estratégia de Assistência ao País*, do Banco Mundial (2003), “a unificação gera um programa mais racional, eficiente e justo” (p.29).

Sob a justificativa de desvencilhar o programa de um cariz assistencialista fortemente presente nas políticas públicas brasileiras, em especial, as políticas de assistência social, o Bolsa Família dá ênfase às condicionalidades, que constituem compromissos sociais a serem assumidos pelas famílias beneficiárias do programa. As condicionalidades correspondem a atividades nas áreas de educação e saúde que as famílias devem cumprir para assegurar o direito de receber o benefício financeiro do Bolsa Família. Assim, na área da saúde, as condicionalidades são:

Para famílias com crianças até 7 anos: levar as crianças para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; levar as crianças para verificação de peso, medida e ser examinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde. Para as gestantes e mães que amamentam: participar do pré-natal; continuar o acompanhamento após o parto, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde e levando sempre o cartão da Gestante; participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável. (PORTARIA MS/MDS, N.º.2.509, de 18 de novembro de 2004).

Em relação à educação, as condicionalidades são:

Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; garantir a frequência mínima de 85% das aulas a cada mês. Se o aluno precisar faltar é necessário informar à escola e explicar o motivo. Além disso, é preciso informar ao gestor do Programa Bols Família sempre que alguma criança mudar de escola. Assim, os técnicos da prefeitura poderão continuar acompanhando a frequência. (PORTARIA MEC/MDS, N.º 3.789, de 17 de novembro de 2004).

É importante destacar que os ministérios são responsáveis por fiscalizar o cumprimento dessas contrapartidas, informando à Secretaria Executiva do Bolsa

Família. Vimos, com isso que os beneficiários são selecionados por meios de critérios de elegibilidade. E não há limite de prazo para que a família possa permanecer no programa. O limite é dado justamente pela manutenção dos critérios de elegibilidade e o cumprimento das condicionalidades.

Analisando as políticas de Seguridade Social que vem sendo implementadas no governo Lula, vimos que o governo implementa políticas privatizantes, seletivas e focalizadas que estão em total consonância com as orientações do Banco Mundial. Ou seja, programas focados na transferência monetária aos beneficiários, que não são vistos como sujeitos de direitos, uma vez que o repasse do benefício depende do cumprimento de recomendações estipuladas, sobretudo, pelo Banco Mundial. O Bolsa Família não contempla a “questão social” como um todo. O programa se direciona a um viés de suas sequelas, como: a fome, a pobreza e a miséria. Em síntese, a focalização vinculada à seletividade, não contribui para diminuir as desigualdades, ao contrário, acentua a exclusão de acesso aos programas.

No final do primeiro ano do Governo Lula, o Ministério da Fazenda (2003) divulgou um documento contundente sobre a reduzida “focalização” do gasto social federal que provocou um amplo debate nos meios acadêmicos e governamentais. O documento defende explicitamente a prioridade aos programas de transferências diretas de renda em oposição às políticas universais. O documento oficial do governo Lula está em total consonância com as orientações do Banco Mundial às políticas sociais brasileiras:

A possibilidade de ampliação dos recursos destinados aos brasileiros mais pobres e de fornecer uma verdadeira rede de proteção social, capaz de amparar a população mais vulnerável, depende de forma decisiva da realização de reformas estruturais que reduzam os privilégios concedidos pelo atual sistema – tanto por meio de gastos diretos quanto através de renúncias fiscais – a grupos de renda mais alta. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003).

Logo no discurso de posse do presidente Lula, o mesmo deixou claro que o objetivo do seu governo era fazer com que todos os brasileiros tivessem acesso às três refeições diárias. Nesse sentido, seu governo instituiu o programa Fome Zero. O programa Fome Zero é uma proposta de Política de Segurança Alimentar, considerando que cabe ao Estado assegurar o direito à alimentação. De acordo com o documento que desenha o programa, todos devem ter acesso digno à alimentação. O Fome Zero tem o

intuito de atuar a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

Com larga abrangência, o Fome Zero pretendia catalisar uma diversidade de ações desenvolvidas por diversos ministérios setoriais. Observe-se que, além da transferência direta de renda (Cartão Alimentação), atuaria nas seguintes: reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos, distribuição de alimentos, merenda escolar, programa de alimentação do trabalhador; produção para o consumo próprio, bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, construção de cisternas para armazenamento de água. Contudo, o que se constatou na realidade, foi uma disparidade entre o que está inscrito no papel e o que foi posto em prática.

O Fome Zero era uma forma de o governo priorizar o tema da fome na agenda política do país, mobilizando a sociedade e as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) para juntas erradicá-la. Portanto, no papel trata-se de uma proposta ambiciosa, que despertou a simpatia geral, sendo apoiada pelas agências internacionais e os governos estrangeiros. Entretanto, na prática não se verifica a garantia do direito social. No próprio documento do referendado programa afirma-se que a fome não é provocada pelo aumento da população ou pela falta de alimentos. A pobreza e o desemprego são as principais causas da fome. Essa afirmativa está em consonância com as orientações do Banco Mundial, quando o mesmo afirma em seu documento *Estratégia de Assistência ao País* (2003, p.32), que “no caso brasileiro, a grande causa da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda”. Assim, o documento considera indigente a população que tem uma renda per capita insuficiente para se comprar uma cesta alimentar, e pobre a população que não tem renda necessária para se comprar uma cesta alimentar mais os bens não alimentares básicos.

Fazendo uma análise crítica do programa Fome Zero, Petras (2005), afirma que este foi um programa emergencial que falhou em seus objetivos, porque, ao invés de beneficiar milhares de famintos, encheu os cofres da burguesia e dos credores internacionais, com cortes de “10 milhões de dólares estadunidenses a fim de ‘ajustar’ o orçamento para pagar os credores afluentes” (PETRAS, 2005, p.83). O autor ainda pontua que houve poucas distribuições de cestas básicas para milhares de famintos. Além disso, o Fome Zero não passou de um programa caritativo a fim de manter o

controle das reivindicações dos pobres e de tê-los como fiéis eleitores. Antagonicamente, o programa ao invés de erradicar a pobreza, enriqueceu os cofres dos seus administradores e revigorou o clientelismo. Carvalho (2004), acrescenta que o governo Lula trouxe em seu discurso, sobre o programa Fome Zero, o slogan “o Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome”, o que já deixou explícito como seria sua ação minimalista mediante o âmbito social.

Vale salientar que a pobreza e a desigualdade social são marcadas não somente pela falta de uma distribuição igualitária dos produtos, mas principalmente pela apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida. Destarte, dentro do capitalismo, os direitos sociais não são capazes de banir a estrutura de classes e tão pouco eliminar a pobreza, visto que ela é oriunda do modo de produção capitalista. Portanto, as políticas sociais vigentes não são capazes de acabar com a pobreza e as desigualdades sociais, pois não agem no campo da produção e reprodução do capital, ou seja, no cerne da problemática social, que é intrínseco à ordem do capitalista.

O que nos interessa destacar é que na primeira gestão de Lula, as políticas de segurança alimentar tornam-se essenciais ao enfrentamento da fome, em consonância com as prescrições do Banco Mundial, em seu documento intitulado de *Estratégia de Assistência ao País (2003)*, que tem como enfoque três pontos pautados no aporte teórico de Amartya Sen, são eles: Um Brasil mais justo; Um Brasil mais sustentável e Um Brasil mais competitivo.

O documento do Banco Mundial intitulado *Estratégias de Assistência ao País – EAP*, de 2003, produzido para gestão do novo presidente do Brasil, Lula, possui como aporte teórico as ideias de Amartya Sen. A visão que orienta estas propostas para o governo petista é a de um Brasil mais justo, sustentável e competitivo. Consta no referido documento que:

Em um *Brasil mais justo*, as oportunidades poderiam ser distribuídas de modo mais igualitário e o mesmo poderia ocorrer com a riqueza, a saúde e a qualidade de vida. A equidade também é prejudicada pelo alto índice de criminalidade, que afeta mais profundamente os pobres. Os serviços e os empregos públicos, a infra-estrutura e a assistência social poderiam ser alocados de forma mais transparente, de modo a cumprir metas que atendessem a todos com equidade. Um *Brasil sustentável* poderia se apoiar na vantagem comparativa de seus recursos naturais, integrando-os a níveis mais altos de capital humano,

comércio e inovação, para construir uma economia com base tanto nos recursos naturais como no conhecimento. Um maior crescimento poderia ser sustentado por aumentos de produtividade, em vez de por esgotamento de recursos. Um *Brasil competitivo* poderia reduzir os custos de financiamento do governo, colocando o coeficiente da dívida pública em escala descendente. As ações necessárias para reconhecer e reduzir as dívidas relativas às aposentadorias do setor público poderiam sustentar a credibilidade obtida em outras áreas, como pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A reforma fiscal e o aumento da produtividade poderiam ajudar também a reduzir as necessidades de financiamento externo do Brasil: o crescimento das exportações seria mais sustentável mediante ganhos obtidos com a maior produtividade em vez de mediante assistência direcionada a setores específicos. (BANCO MUNDIAL, 2003 p. 18,19).

Destaca-se que durante a gestão do governo Lula, houve à pactuação do Brasil com o Banco Mundial referente às *Metas do Milênio* (2000) e a *Estratégia de Assistência ao País* (2003), onde se inclui a Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004. É nesse contexto que ocorre a mudança no discurso do Banco Mundial, com relação às políticas sociais, o papel do Estado e a superação da pobreza. Agora sob a insígnia, do Social-liberalismo, as orientações do Banco as políticas sociais passaram a estar baseadas nas políticas de “desenvolvimento para o novo milênio”. De acordo com Leher (1998), os “objetivos do milênio” que tem como meta principal erradicar a pobreza até 2015. Constituem-se em novos ajustes políticos ainda necessários ao processo de “deslocamento da ideologia do desenvolvimento para a ideologia da globalização”, que entra em crise em meados de 1990. É importante destacar que novos mecanismos de hegemonia foram construídos, estão sendo formalizados e sendo consolidados através das políticas de desenvolvimento sustentável para o novo milênio.

A declaração do Milênio foi assinada em 2000, por 189 países englobando 8 objetivos e 18 metas. Acerca dos objetivos, tem-se: 1-erradicar a pobreza e a fome; 2-alcançar o ensino primário universal; 3-promover a igualdade de gênero e dar poder às mulheres; 4-reuzir a mortalidade das crianças; 5-melhorar a saúde materna; 6-combater o HIV, a malária e outras doenças; 7-assegurar a sustentabilidade ambiental; 8-promover uma parceria mundial para o desenvolvimento. (PNUD, 2003). Esta etapa das orientações do Banco às políticas sociais é compreendida pela incorporação da ideologia do Social-liberalismo, materializada nas propostas de desenvolvimento do

“capital social”, cujo principal representante é o ideólogo Amartya Sen. Castelo (2013), afirma que há diversas amostras do ilusionismo social-liberal a serem citados nos documentos oficiais de influentes organismos de governança global.

O que nos interessa destacar aqui é que a Política Nacional de Assistência Social, que atua na perspectiva de universalização voltada à proteção social, sofre influência do ideário neoliberal permeado pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio, no que se refere aos seguintes aspectos: corte de gastos sociais, focalização dos programas e projetos sociais que objetivam a erradicação da extrema pobreza. Desta forma, se constata que a Política de Assistência Social fica subordinada à lógica orçamentária que lhes impõe significativos limites operacionais.

Nesse sentido, as políticas emergenciais devem estar articuladas a três outros políticas: políticas estruturais, que atuam na redução das desigualdades de renda, no aumento da renda familiar e na universalização dos direitos sociais; políticas específicas, direcionadas ao combate da fome e da desnutrição de grupos carentes e à promoção da segurança alimentar; e políticas locais, políticas que já estão em andamento as esferas estadual e municipal. Portanto, o aspecto inovador do Fome Zero, é justamente o pressuposto básico que aponta para a existência da articulação de políticas estruturais, específicas e locais. Sendo que sua efetivação é complexa e de difícil implementação.

A gestão do Governo Lula, foi marcada pelo debate acerca dos rumos da estratégia social, ou seja, a disputa entre “focalização” e “universalização”. O fato novo foi o pronto acolhimento de pontos da agenda liberalizante no campo social por segmentos do núcleo dirigente do governo, com destaque para o Ministério da Fazenda, que defendia claramente a opção pelo neoliberalismo. Em consonância com esse posicionamento, a ortodoxia econômica e forças importantes do núcleo do governo também tentavam viabilizar novas reformas do Estado, de caráter liberalizante.

Na mesma perspectiva, destaca-se a tentativa de implantar um programa de ajuste macroeconômico de longo prazo, que também representava ameaça às políticas universais. Esse quadro tensionado refletia-se na indefinição da estratégia social de Lula, inicialmente ancorada no “Programa “Fome Zero”, logo substituído pelo Programa Bolsa Família. Outras evidências foram o esvaziamento da proposta original de reforma agrária e as novas pressões para a reforma da Previdência e da Assistência Social.

Todavia, a centralidade do Programa Fome Zero teve vida curta. Em outubro de 2003, foi instituído o Programa Bolsa Família, que passou a ser a principal política social de Lula. Em dezembro de 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNA), que representou um avanço na retomada da valorização de espaços de controle social³⁵. Tal conferência aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que prevê a construção e implantação do SUAS, um modelo de gestão descentralizado e participativo. O SUAS foi aprovado em julho de 2005 pelo Conselho nacional de Assistência Social, mediante a Norma Operacional Básica/SUAS.

Posteriormente em 2004, o Ministério da Assistência e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar fundiram-se no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Mais uma vez a nomenclatura aponta para o não reconhecimento da assistência social como política pública, pois os termos novamente indicam as atribuições da política e não sua denominação nominal e constitucional. Para Boschetti a política de assistência social, “é a única política do governo cujo ministério está designado por suas funções e não pelo nome da política social, conforme estabelecido na Constituição Federal” (2004, p.20).

Feitas essas mudanças, perdeu-se na nomenclatura, mas se ganhou na estrutura, na formação da equipe e na definição da política de assistência social. O Ministério responde por diversas ações de assistência social antes cabíveis a outros ministérios, programas de transferência de renda reunidos no Bolsa Família e ações de segurança alimentar e do anterior Ministério da Assistência Social. De um lado, constata-se que a estruturação interna permaneceu fragmentado a assistência social. Por outro lado, conta-se com uma equipe mais qualificada e maior autonomia política da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tornando possível a ampliação da Lei orgânica de Assistência Social (LOAS) e a implementação de um sistema descentralizado e participativo – o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A respeito do SUAS, Boschetti (2004) afirma que o mesmo cria as bases para a articulação entre planos, fundos e conselhos pela política de assistência social e permite avaliar aspectos históricos como clientelismo, assistencialismo, centralismo e outros que definem a assistência social brasileira para institucionalizar essa política como direito social. A autora evidencia que são muitas as restrições à implementação da assistência

³⁵ Boschetti (2004), relembra que, no governo FHC, o Conselho Nacional de Assistência Social passou a convocar a CNAS de quatro em quatro anos e não mais bianualmente, como prevê a LOAS (art. 18, inciso VI). Esse prolongamento dos intervalos entre as Conferências foi estratégico, proporcionando um explícito esvaziamento político.

social de um governo aparentemente popular, mas que herdou uma política de concentração de riquezas nas mãos da elite. No entanto, os limites não justificam a primazia do econômico sob o capital.

É importante salientar que em 2004, o MDS, por meio da SNAS, divulgou a versão final da Política nacional de Assistência Social (PNAS). Nesse sentido, foram realizados seminários que publicizaram a discussão. Para Yasbek (2005), a PNAS tem centralidade na família e na sua proteção, incorpora as demandas da sociedade na área da assistência social, inova ao trabalhar com a noção de território, e, sobretudo, pela perspectiva de constituição do SUAS. Entretanto, Yasbek nos chama a atenção para visão retrógrada de família presente na PNAS, pois está é vista como pobre e deve dever ser reestruturada em sua moral e afetividade. Visão está defendida pelo banco Mundial, onde não se considera o quadro econômico, como se o problema de miséria fosse da família, dos indivíduos. Outro ponto negativo é a desconsideração, ou omissão de que essa população pertence a uma classe social e de que a questão social é uma questão política.

A proteção social prevista pelo SUAS visa considerar os usuários dos serviços de assistência social como sujeitos de direitos e não mais como objetos de intervenção. Desse modo, o SUAS apresenta duas modalidades de proteção: básica e especial. A proteção social básica tem a finalidade de prevenir situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades dos indivíduos, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Por isso, este tipo de proteção é voltado à população que vive em situação de vulnerabilidade social, oriunda de pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. Assim, a proteção social básica é desenvolvida nos núcleos do Centro de referência de Assistência Social (CRAS), por rede de serviços socioeducativos; Benefício de prestação Continuada (BPC); benefícios eventuais; serviços e projetos de inserção produtiva.

A proteção social especial destina-se a prover atenções sócio assistenciais a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, decorrentes de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, em situação de rua, dentre outras. O SUAS orienta que seja desenvolvida uma gestão compartilhada de serviços, pelos entes federativos (União, Distrito Federal, estados e Municípios), o que exige a utilização de instrumentos de cooperação entre eles, como convênios, consórcios, comissões de participação, dentre outros. Os tipos e níveis de gestão são caracterizados como gestão

inicial, gestão intermediária e gestão plena, o que determinará o valor do piso de proteção social que o município receberá e as competências de cada um. No entanto, o que tem ocorrido na prática é a ênfase nos programas de transferência de renda executados em substituição às políticas sócias, dando destaque ao programa considerado o carro-chefe do governo Lula, o Bolsa Família.

De acordo com Pereira (2001), Lula se inspirou na política social mexicana, seguindo Collor e FHC, para conceber o Bolsa-Família. Collor seguiu o México quando falava de liberalismo social e FHC se baseou no “Progresas”, um programa mexicano de comunidade solidária. O governo Lula se baseou em um programa mexicano que é uma evolução do “Progresas” chamado “Oportunidades”. Ao se basear neste “Oportunidades”, o governo brasileiro cria um único programa de transferência de renda no qual as famílias decidem como gastar o dinheiro recebido, diferentemente do cartão-alimentação do Fome Zero, em que o uso do recurso está limitado à compra de alimentos.

O que os interessa destacar é que a tendência de privilegiar programas focalizados de transferência de renda contraria a ideia de um Sistema Público descentralizado e participativo que a Constituição de 1988 e a LOAS anunciam, repetindo-se a mesma lógica de governos anteriores de subjugar as necessidades sociais aos interesses macroeconômicos.

Nas análises do governo Lula, acerca das reformas da seguridade social, podemos citar as contribuições de Mota (2006), para a autora, os chamados “intelectuais orgânicos da burguesia”, objetivavam transfigurar a interferência do estado no campo social, tendo por fundamento a estruturação de um “novo contrato” entre Estado, sociedade e mercado. Entretanto, frente à conjuntura ideopolítica que caracterizou a eleição de Lula, marcada, sobretudo por seu discurso de “Fome Zero”, novos instrumentos vêm sendo moldados.

Em 2003, com relação à Previdência Social, o governo lançou o projeto referente a Reforma da Previdência com o intuito de alterar as regras para aposentadoria dos servidores públicos. A Reforma da Previdência refletiu de diferentes formas entre os três poderes e entre as três esferas do governo.

As reformas na Previdência é demasiadamente defendida pelo Banco Mundial, quando o mesmo afirma na *Estratégias de Assistência ao País – EAP*, de 2002, “as reformas na previdência social e as mudanças no sistema de impostos indiretos poderiam reduzir de modo significativo as desigualdades”. (p. 18).

Nesse sentido, uma das áreas mais abatidas foi a previdência social, onde o grande capital empreendeu seu projeto social ao “transformar os trabalhadores em parceiros indiferenciados, metamorfoseando-os em trabalhadores do capitalismo financeiro e proprietários de grandes negócios” (MOTA, 2006, p.07). Segundo a autora, a união desses recursos constituiu o fundamento dos movimentos contemporâneos, vigentes nos campos da economia e da política, inaugurado o “novo projeto” capitalista em âmbito mundial.

Particularmente no contexto da política de seguridade social, este “novo projeto” se expressou por meio das seguintes tendências: diminuição das políticas redistributivas de essência pública e formadora de direitos, priorização das políticas compensatórias de combate à pobreza, que se estruturam de modo “seletivo e temporário”; privatização e mercantilização dos serviços sociais, marcada pela formação do cidadão-consumidor, sendo este um elemento fundamental para a existência de mecanismos de proteção social básica para o “cidadão-pobre” e para a expansão dos programas sociais destinados à população miserável, que se encontra abaixo da linha da pobreza³⁶; surgimento de novos promotores sociais, como as empresas socialmente responsáveis e o voluntariado, que dão suporte ao processo de “redefinição da intervenção social do Estado”, através de “práticas congêneres de desenvolvimento sustentável, ações em rede, empoderamento e empreendedorismo social” (MOTA, 2006, p.07). Como vimos nos estudos da seção anterior sobre o Social-liberalismo, há ênfase no sujeito e a desresponsabilização do Estado. O indivíduo passa a ser responsável pela sua condição social.

Além dessas tendências supramencionadas, a autora ressalta ainda a emergência do fenômeno relativo à “despolitização das desigualdades sociais” frente à afirmação dos denominados “processos de exclusão”, que “tentam consolidar uma conceituação da sociedade a partir de categorias despolitizadas do real, donde a sua identificação com o território, a comunidade, a vizinhança e a família” (MOTA, 2006, p.08).

Vale salientar que no decorrer do estudo nos propomos a estudar as políticas de Seguridade Social, nos três governos brasileiros, de FHC, Lula e Dilma, articulados a economia internacional, visto que está exercendo uma forte influência nos rumos das políticas sociais. Diante da relação economia e política social, destacamos que o crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo a partir do final de

³⁶ É o marco empregado para apresentar o nível de renda anual com o qual uma pessoa ou uma família não possui condições de alcançar todos os recursos indispensáveis para sobreviver.

2006. No campo político e ideológico, emergiu um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados. Contudo, o colapso financeiro internacional em 2008 interrompeu um longo ciclo de hegemonia do neoliberalismo em escala global³⁷. Muitos dos dogmas do “pensamento único” passaram a ser questionados. Instituições como BIRD e FMI reconheceram o fracasso das políticas inspiradas pelo Consenso de Washington. Este cenário abriu uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988. Antes mesmo da crise internacional, a postura desenvolvimentista do governo brasileiro havia sido reforçada. Prova disso foi o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2011), com a crise internacional, novas medidas anticíclicas foram adotadas com sucesso.

É no cenário de crises capitalistas contemporâneas que as propostas pautadas no Social-liberalismo passaram a ganhar legitimidade no Brasil. Uma das estratégias adotadas para enfrentar os efeitos sociais da crise foi a decisão de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico. Conjugou-se, a partir de então estabilidade econômica e crescimento, distribuição de renda e inclusão social com ênfase na promoção da cidadania e no protagonismo do sujeito.

Portanto, a partir do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), tendo continuidade no primeiro mandato do governo da presidente Dilma Rousseff, a conjuntura social e econômica que se desenvolveu possibilitou o reordenamento do Estado, recebendo da intelectualidade burguesa a denominação de Social-liberalismo.

³⁷ A intensidade da crise financeira de 2008 coloca duas questões fundamentais para os economistas e formuladores de política econômica. A primeira questão se refere às origens da crise. A segunda se refere às consequências dessa crise para a economia mundial. A crise financeira de 2008 não foi apenas o resultado da combinação perversa entre desregulação financeira e política monetária frouxa. Essas são apenas as causas próximas da crise. Mas existe uma causa mais fundamental, qual seja: o padrão de capitalismo adotado nos Estados Unidos e na Europa a partir do final da década de 1970, o qual pode ser chamado de “capitalismo neoliberal”. A crise financeira de 2008 foi a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Começou nos Estados Unidos após o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário, alimentada pela enorme expansão de crédito bancário e potencializada pelo uso de novos instrumentos financeiros, a crise financeira se espalhou pelo mundo todo em poucos meses. Os governos dos países desenvolvidos responderam a essa crise por meio do uso de políticas fiscal e monetária expansionistas. De acordo com Gomes (2013), a gigantesca crise de 2008 revelou a ineficácia da política neoliberal visando conter a crise além de explicitar o caráter de classe do Estado já que somas fantásticas de dinheiro público foram gastas para manter a reprodução capitalista, enquanto se aprofundou ainda mais a dívida pública e o processo de privatização dos serviços e funções do Estado. A crise e seus efeitos criaram um novo gigantesco endividamento para os contribuintes. Para aprofundar mais sobre o assunto consultar o texto de Gomes, intitulado, *FUNDOS DE PENSÃO, CAPITAL ESTATAL E NEODESENVOLVIMENTISMO*, 2014.

Portanto, para enfrentar sua própria crise, o Estado capitalista se remodela para atender aos interesses de reprodução da sociedade burguesa. Agora sob novas roupagens, mas com a mesma essência, o Estado se apresenta sob um discurso que envolve desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social.

No próximo item dessa seção verificamos como o governo Dilma intensifica a relação do governo brasileiro com as orientações do Banco Mundial, atentando para subordinação das políticas de Seguridade Social a essas orientações, ora pautadas na base teórica do Social-liberalismo. Demostramos que principal aporte teórico das orientações do Banco Mundial as políticas de Seguridade Social no Brasil, na gestão do governo Dilma tem sido do ideólogo Amartya Sen.

2.3- As orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira no governo Dilma (2011-2014).

Em janeiro de 2011, a presidente Dilma Vanna Rousseff assume o governo do Brasil tendo como medida inicial, no que tange à área social a manutenção do programa Bolsa Família, do governo anterior. O apelo das camadas pauperizadas assistidas era no sentido de que a atual presidente desse continuidade ao referido programa. E de fato este teve um peso considerável na campanha e vitória de Dilma, então ministra da Casa Civil, visto que era a candidata do partido de Luís Inácio Lula da Silva.

Em relação a política macroeconômica, o governo Dilma vêm mantendo a prioridade do mercado em detrimento do fortalecimento das políticas sociais. O capitalismo contemporâneo, sob um novo estilo de acumulação, a financeirização, tem requisitado a atuação do fundo público a favor dos interesses do capital, e as contrarreformas têm sido o instrumento utilizado para viabilizar essa transferência. De acordo com Marques e Mendes:

Fica evidente, nessa relação, que a prioridade dada ao capital financeiro não só inviabiliza um crescimento econômico, como a garantia de um financiamento para as áreas sociais, principalmente da saúde pública brasileira. É da compreensão de que a dominação financeira no Brasil sustenta a permanência de uma política econômica que subordina o social no país. A adoção de políticas macroeconômicas restritivas, isto é, de cumprimento às metas de inflação e de ajuste das contas externas, exige sempre superávits primários fiscais altos e tentativas de redução dos gastos públicos sociais. (MARQUES; MENDES, 2009, p. 842).

Assim, a política econômica voltada para a amortização da dívida pública³⁸, com o chamado superávit primário, tem diminuído os investimentos na área social. Segundo o *site* da Auditoria Cidadã da Dívida em 2014, “apenas até 11 de setembro, o governo federal já gastou R\$ 825 bilhões com juros e amortizações da dívida. Este valor representa 51% de todos os gastos federais até aquela data”. Esses dados constatarem que, as estratégias político-econômicas do governo brasileiro estão mais comprometidas com a manutenção do ideário neoliberal, efetivando o receituário do Consenso de Washington, do que representar uma ruptura com a ideologia dominante em detrimento da classe trabalhadora.

Nesse sentido, a pressão internacional sobre o país que integra o bloco das dez maiores potências mundiais impõe medidas no trato da questão social. A necessidade de deixar o país sem misérrimos aos olhos do governo e dos organismos financeiros internacionais não impede que a atuação estatal não ultrapasse as dimensões mais superficiais da questão. Dar acesso a um auxílio para quem não possui renda nenhuma é capacitar o indivíduo para o consumo, mesmo que este seja mínimo; é fazer a economia girar. Ou seja, dá-se ênfase a macroeconomia e ao desenvolvimento do país em detrimento da área social, a qual é permeada por políticas compensatórias. E ainda, não menos importante é manter essa população acomodada, no que se refere à luta pela efetivação de seus direitos, cumprindo assim uma função política de harmonia social.

Sendo assim, para o governo de Dilma implementar medidas de combate à pobreza, utilizou-se de dados do Censo de 2010, realizado pelo IBGE, que detecta a situação da população brasileira e sustenta a proposta de continuidade dos programas de transferência de renda. É dentro da lógica dos programas de transferência de renda, recomendados pelo Banco Mundial, que o governo da presidente Dilma Rousseff, terceiro mandato do governo petista, após detectar os altos índices de extrema pobreza, elabora mais um programa governista, “O Brasil Sem Miséria”, que continua a ter o apoio dos organismos internacionais, esse programa tem por intuito acabar com a extrema pobreza até 2015, para atingir a meta dos Objetivos do Milênio. Esse programa segue na mesma lógica do PBF, transfere renda para as famílias que possuem até R\$ 70,00 mensais por pessoa, as quais deve cumprir com as condicionalidades

³⁸ Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/gastos-com-a-divida-federal-em-2014-ja-chegam-a-r-825-bilhoes/>. Acesso em: novembro de 2015.

estabelecidas. Esse programa assim como o Bolsa Família só reforça a lógica assistencialista do Estado, que continua dando ênfase na política econômica.

Ao lançar o Plano, o governo federal reconheceu como um dos maiores desafios a enfrentar, dentro do objetivo de erradicação da extrema pobreza, o fato de que a pobreza se caracteriza pela sua multidimensionalidade, exigindo assim uma ação articulada intersetorialmente. Apesar de o MDS desempenhar o papel principal par ao cumprimento deste objetivo, compreende-se que somente será possível a execução efetiva do Plano mediante a ação integrada de um conjunto de ministérios, secretarias e órgãos de governo.

Além das premissas que definem sua forma de atuação intersetorial, o Plano prevê três frentes de ações que deverão ser executadas de forma integrada: a primeira delas refere-se a elevação da renda familiar *per capita* daquelas famílias que se encontram em situação de extrema pobreza; a segunda concentra-se no esforço de ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, as ações de cidadania e de bem-estar social; a terceira refere-se a execução de medidas que visam ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios rural e urbano.

Diante das determinações internacionais, ganha força o projeto governamental, e a presidente Dilma Rousseff, através do decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011, institui o Plano Brasil Sem Miséria:

Art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Parágrafo Único. O Plano Brasil Sem Miséria será executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade. Art. 2º. O Plano Brasil Sem Miséria destina-se à população em extrema pobreza. Parágrafo Único. Para efeito deste Decreto considera-se em extrema pobreza aquela população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais) (BRASIL, 2011a).

Através de uma articulação e do incremento de novas ações, o referido plano almeja atender as pessoas em situação de extrema pobreza, ou seja, os miseráveis. Sua execução fica a cargo das instancias dos três níveis de governo e ainda inclui a sociedade nesse processo. Mais uma vez é reafirmado o valor de referência per capita para o acesso aos serviços oferecidos pelo plano. Denota-se a continuidade das orientações do Banco Mundial as políticas de Seguridade Social nos três governos em

análise, que trazem como marca, a focalização, a seletividade, a privatização e a precarização.

O que nos interessa destacar do *Plano Brasil Sem Miséria* do governo Dilma é que este consiste numa política de governo voltada para o repasse de bolsas para minorar a questão da pobreza, uma atualização do modelo da política anterior. É feito o uso populista e político do *slogan* “*O Brasil assume o desafio de acabar com a miséria*”, mas o conteúdo do plano torna-se menos atraente quando se percebe que é uma redefinição das “antigas” bolsas constituídas de valores irrisórios em relação ao tamanho do problema. Assim, o discurso governamental tenta delinear uma política que assegure a proteção social do indivíduo, mas o que se vê é o repasse de um auxílio aquém do que essa população precisa para o desenvolvimento digno da condição humana.

O dito “sucesso” do Programa Bolsa Família-PBF, fez com que ele torna-se um modelo para outros programas de transferência, como da Turquia, África do Sul, Marrocos e principalmente nos países Latino Americanos e Caribenhos, que atualmente somam 18 países que utilizam dessa medida compensatória para reduzir a pobreza, atingindo ao todo 129 milhões de pessoas (quase 25% da população). Mas essas medidas focalizadas de combate à pobreza não alteram a desigualdade existente nos países, a concentração de renda é um dos principais fatores para reprodução da pobreza.

É sobre está retórica de acabar com a pobreza globalizada, sem alterar a distribuição de renda, que o Banco Mundial incentiva a realização de projetos que contribuam para o aumento da classe média, como o investimento nos micro empreendedores, tornando-os dependentes das multinacionais e dos organismos multilaterais. É com o discurso de desenvolver programas assistencialistas, sejam eles públicos ou privados, que o Banco Mundial elabora estratégias para aumentar a renda da população mais pobre, até que a mesma chegue ao patamar de classe média, por isso que no ano de 2013 investiu 11,8 bilhões de dólares no América Latina e Caribe, desses, US\$ 6,5 bilhões foram voltados para o investimento em programas privados como bem define a Corporação Financeira Internacional – IFC. A IFC se concentra:

Na assistência ao setor privado, forneceu a quantia recorde de US\$ 6,5 bilhões para 129 projetos na América Latina e Caribe no ano fiscal de 2013. Esses recursos incluíram US\$ 1,7 bilhão mobilizado de outras instituições financeiras. Na América Latina e Caribe, os clientes da IFC auxiliam cerca de dois milhões de mulheres por meio de empregos, educação e oportunidades empresariais. Uma em cada oito

pessoas da região se beneficia de projetos de infraestrutura apoiados pela IFC. Os clientes do setor financeiro da Corporação forneceram 29 milhões de empréstimos, totalizando US\$ 217 bilhões, para micro, pequenas e médias empresas na região. (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 24).

Diante dessa citação podemos verificar que esses empréstimos só agravam cada vez mais a dependência econômica dos países Latino Americanos, as multilaterais e as multinacionais, interferem de forma direta nas políticas estatais, Gonçalves (2012) chama isso de “desenvolvimento às avessas” devido a sua dependência dos países periféricos ao capital estrangeiro, esse desenvolvimento pode ser chamado de neomercantilismo, é o binômio de riqueza e renda, sendo que temos mais distribuição de renda do que de riqueza, o que não altera o padrão de riqueza da sociedade.

Nessa linha de abordagem, Montaño (2012), faz uma crítica aos programas de transferência de renda, para ele “toda medida de ‘combate à pobreza’ no capitalismo não faz mais do que reproduzi-la, desde que amplia a acumulação de capital. Quanto mais desenvolvimento das forças produtivas, maior a desigualdade e o pauperismo.” (2012, p. 280). Ou seja, o avanço das forças produtivas não significa um maior desenvolvimento social de equidade, mais o contrário, significa maior concentração da riqueza, o que acarreta nos altos índices de pobreza, esses programas tem por estratégia reproduzir a pobreza, necessária para reprodução do sistema capitalista.

Além do Banco Mundial, outra instituição que está na lógica de combater a pobreza através do incentivo aos programas de renda condicionada, é a ONU que elabora o PNUD. Esse programa firmou acordos com mais de 177 países em todo mundo, oferecendo a perspectiva de desenvolvimento humano aos países periféricos, afirmando que a qualidade de vida deve ir para além do viés econômico, por isso considera a renda, saúde e educação como os pilares básicos para o desenvolvimento humano, uma das propostas defendidas por esse programa é de incentivar os países nele inserido a cumprirem com os Objetivos do Milênio com metas até 2015. Na concepção de Netto “as ‘metas do milênio’ não serão atingidas – exceto se uma transformação social radical se operar em escala mundial, erodindo os suportes da sociedade capitalista e abrindo a transição para outra ordem social.” (2007, p. 154).

Em contrapartida, o discurso ideológico da classe dominante na contemporaneidade, baseado no Social-liberalismo, afirma que a pobreza pode ser superada neste sistema, através da transferência de renda, sem alterar na concentração da riqueza. O discurso utilizado pelos ideólogos Social-liberais é de que esses

programas estão realmente reduzindo a pobreza extrema e aumentando o número na classe média, a articulação de política econômica com política focalizada de combate à pobreza, está surtindo efeito, mesmo que seja lento.

Essa preocupação está na precarização das demais políticas sociais como saúde e previdência social, por isso as estratégias utilizadas pelos países Latino Americanos é de privatização de tais políticas, o argumento está no Estado que não tem condições de administrar as mesmas, deste modo prefere pagar uma empresa privada para fazer tais serviços, isso reflete diretamente na negação de direitos para classe trabalhadora.

Em relação a política de saúde no governo Dilma vimos que este governo, assim como os de seus antecessores, vem criando novas estratégias de repasse do fundo público da saúde para o setor privado. O Programa “*Aqui tem Farmácia Popular*” é um exemplo; com o objetivo de oferecer medicamentos para hipertensão, diabetes e asma, o governo visa firmar parceria com farmácias e drogarias da rede privada.

Outra iniciativa do governo Dilma tem sido a implantação de Unidades de Pronto Atendimento 24 horas – UPA, que segundo o governo têm como objetivo resolver parte das urgências e emergências e diminuir as filas nos prontos-socorros e hospitais. No entanto, numa análise crítica, Bravo e Menezes argumentam que:

As UPAS fortalecem o modelo hospitalocêntrico. O importante seria pensar o fortalecimento da Estratégia Saúde da Família e sua articulação com o sistema. Outra questão a ser considerada é como fixar os profissionais e solidificar sua formação sem uma política de gestão do trabalho e educação, explicitando plano de cargos, carreiras e salários e a proposta de educação permanente para os trabalhadores da saúde. O que se tem verificado é a ampliação da terceirização e a precarização dos trabalhadores. (BRAVO; MENEZES, 2011, p. 23).

É importante salientar que foi durante o governo Dilma que houve a aprovação da Lei 12.550, de 2011 que cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), sancionada em 15 de dezembro de 2011. Cabe ressaltar que a (EBSERH) já era uma proposta do governo Lula, com a Medida Provisória nº 520, que chegou a ser editada em 30 de dezembro de 2010. Conforme Correia, a EBSERH “é uma Empresa pública com personalidade jurídica de direito privado. Constitui uma via de privatização do maior sistema hospitalar público brasileiro – 47 Hospitais Universitários” (CORREIA, 2013, p. 9). Acrescenta, Correia e Dantas (2013), esta Empresa abre espaço para a mercantilização dos serviços de saúde prestados pelos HUs, inclusive das atividades de pesquisa e ensino, como explicitado na “lei que cria a EBSERH, no

parágrafo segundo do seu artigo 1º, ao autorizar a EBSERH ‘a criar subsidiárias para o desenvolvimento de atividades inerentes ao seu objeto social’”.

O que nos interessa destacar aqui é que está em curso um processo de privatização do setor saúde, recomendado pelo Banco Mundial que representa o uso do fundo público por parte do Estado em benefício do setor privado, em detrimento de políticas sociais universais.

Quanto a Previdência Social, Gomes (2013), destaca que o que temos diante do governo petista é a substituição da previdência pública e segura pela previdência privada e de alto risco dado sua dependência do mercado financeiro. Nessa direção, o autor defende a anulação da Reforma da Previdência e o resgate do Sistema de Seguridade Social. Para o autor é necessário à defesa da Seguridade Social, entretanto, essa não é apenas uma tarefa dos trabalhadores brasileiros, mas de todos os trabalhadores do mundo.

O Estado Social-liberal continua por garantir as políticas macroeconômicas do que combater as desigualdades expressas na questão social. As políticas sociais de combate a pobreza defendidas pelos ideólogos Social-liberais não tocam nos fundamentos da questão social. Nesses termos, não adianta políticas assistencialistas para combater a pobreza, visto que, só haverá socialização da riqueza socialmente produzida com a organização da classe trabalhadora, voltada para análise crítica da realidade posta, tendo como horizonte a superação desse sistema, a igualdade social só ocorrerá com o fim da sociedade de classes, através da luta de classes.

Dessa forma, a partir da década de 1990 até os dias atuais, o termo direitos sociais vem se perdendo. O foco é indubitavelmente, e não poderia deixar de ser, o avanço da economia, ou melhor, as tentativas mais impactantes de não deixá-la atrofiar de vez; mas na área social o ponto de partida e o de chegada é discursar sobre a miséria e sustentar os programas de transferência de auxílios. Apesar de os direitos sociais serem colocados como primeira diretriz do *Plano Brasil Sem Miséria* em seu decreto oficial, o que parece haver é uma política compensatória. É sob tais critérios que o Brasil institucionaliza e legitima políticas compensatórias, sob um aparato conceitual superficial de base universalizante, que em sua operacionalização atua de forma restrita e seletiva, com profundas ambivalências que misturam cidadania com tutela, programas governamentais com políticas pública. Nesse contexto, em que a pobreza dá lugar à miséria, os auxílios aparecem como subterfúgio para a dívida social não paga, os males

sociais se naturalizam, os indivíduos passam a ser responsáveis pela impossibilidade de prover seu sustento.

Nesse sentido, Merrien afirma que desde os anos 2000, há um novo enfoque nas orientações do Banco Mundial às políticas sociais:

A ilustração deste novo consenso encontra sua forma típica nos contextos estratégicos de luta contra a pobreza dos anos 2000 em substituição aos planos de ajustamento promovido pelas organizações internacionais nos anos 1980. [...] O Banco Mundial cria um departamento de proteção social cuja filosofia se afasta [...] “do neoliberalismo anterior”. (2007, p. 62),

No entanto, Draibe (apud Behring, 2000), nos chama atenção para o fato de que esse período corresponde à segunda fase do neoliberalismo, denominada de Social-liberalismo Então, para Soares (2006), nesse contexto o Banco Mundial cumpre seu papel estratégico de intelectual orgânico do grande capital, representando de maneira mais intensiva seus interesses através do discurso do combate a pobreza. Com isso, diante de uma crise de legitimidade do próprio sistema capitalista, há o aprofundamento de medidas neoliberais sob a difusão de uma pseudoproteção social.

Isso significa dizer que, baseados em Salama (2005), a matriz neoliberal e a “nova versão” do Consenso de Washington mostram que a inclusão da “atenção” à área social por parte das formulações dos organismos internacionais está diretamente voltada para a redução da pobreza absoluta. Já segundo Raichelis (2007), argumenta que as intervenções na área social recomendadas por Washington, via organismos multilaterais, concentram-se no atendimento da pobreza extrema, especificamente aquelas situadas abaixo da chamada linha da pobreza.

Assim, mais uma vez argumentando em favor dos interesses do capital, o Banco Mundial avança em sua programática concepção rumo à operacionalização mais adequada da focalização que defende. Ou seja, a forma mais eficaz, segundo o Banco, para se atingir os extremamente pobres sem prejudicar o mercado e, ao contrário, fortalecê-lo, é via transferência direta de renda aos pobres. Renda essa que deve, como visto, pautar-se em valores absolutamente baixos.

De acordo com o Relatório do Banco (2013):

Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização [...]. Em alguns casos, a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva

de aumentar a transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência interna. (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 29.)

Como se pode observar, o argumento em defesa da transferência direta de renda não visa prioritariamente as necessidades dos sujeitos, e sim o fortalecimento do mercado, através do consumo, da concorrência e da eficiência na circulação. Trata-se tão somente de repassar aos pobres uma renda baixa com o objetivo de atingir indicadores que demonstrem que determinado número de sujeitos não vive mais abaixo da chamada linha da pobreza. Essa perspectiva visa obter ganhos quantitativos no curto prazo exatamente para tentar resgatar a legitimidade do processo de acumulação em um período marcado por profunda recessão e por fortes impactos sociais causados pelos ajustes: No próprio documento do Banco podemos constatar que “as transferências de renda constituem a única maneira rápida de reduzir a pobreza no contexto de taxas de crescimento moderadas [...], contribuindo para proteger as pessoas mais pobres das armadilhas da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 53).

Dentre os mecanismos usados pelo capital, no que diz respeito às políticas sociais, estão os programas de transferência de renda, que têm sido aplicados na maior parte dos países latino-americanos. Em cada país o programa se apresenta com configurações diferentes, contudo partilham o mesmo objetivo: reduzir os índices de pobreza e miséria. Para Mauriel:

A “gestão estratégica da pobreza”, que supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza como sujeitos desse processo, aposta no crescimento individual e na melhoria das condições de acesso à produção (incentivo à geração de renda), ao microcrédito e, conseqüentemente, à mobilidade social (por seus próprios esforços pessoais). Isso significa, sob essa concepção de política social, possibilitar a conquista da cidadania para a parcela mais “vulnerável” da população, conferindo aos pobres uma possibilidade de inserção precária, pois como não é possível construir saídas de integração estrutural via trabalho regular em função do padrão de desenvolvimento global excludente, propõe-se essa forma de acomodação (2010, p. 177).

As transferências diretas de rendas rigorosamente baixas surgem como o componente principal da concepção de política social do Banco Mundial. Isso se expressa nitidamente em seus relatórios:

As transferências de renda para indivíduos ou famílias representam um componente essencial da política social [...] *As transferências*

consistem (sic) na parte mais expressiva da política social [...] são de crescente importância [...] em vista da maior preocupação com o risco e com os prejudicados pelas mudanças [...] e pelos avanços tecnológicos. Uma política coerente de transferência de renda é complementar a uma estratégia orientada para o mercado. As transferências de renda são utilizadas por duas razões: para proteger as pessoas dos choques adversos e para determinados grupos em tempos normais. (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 52).

Assim, uma política social ancorada na transferência mínima de renda aos comprovadamente pobres caracteriza a concepção do Banco e de sua base teórica e ideológica. Reforça-se, portanto, o papel do Banco Mundial como produtor e difusor da ideologia neoliberal. Com isso, é possível ter maior clareza sobre o que escondem os fundamentos desta perspectiva, ou seja, uma deslegitimação dos direitos sociais via desresponsabilização do Estado na sua garantia. As políticas sociais estão cada vez mais voltadas para superação da extrema pobreza, reduzindo a Assistência Social a ações de cuidado com o pobre, através de ações que visam à diminuição dos índices de pobreza e desigualdade, visto que esses programas produzem impactos, pode-se dizer, que em curto prazo, nesses índices, vez que possibilitam o consumo das famílias usuárias desses benefícios, mesmo que isso não altere sua condição de pobreza. Tem-se verificado um alto investimento nesses programas. Nessa perspectiva, entendemos que:

Os programas de transferência de renda, ainda que importantes, do ponto de vista da garantia de uma renda mínima para a sobrevivência dos segmentos pauperizados, no âmbito sócio-político, em reforçar a brutal inflexão da composição de classe na contemporaneidade, quando as estratégias de implementação destes programas, utiliza de ações de tutela fortemente assumidas pelo Estado (GOMES, 2012, p. 03).

A autora Sposati acrescenta,

[...] Esquecem que o pobre, a pobreza e o pauperismo – são expressões da exploração, da concentração de riqueza, da não distribuição da riqueza bruta ou relativa. É falacioso que sejam tomados como objeto de uma política social a menos que se queira dar a falsa ideia/conceito de que pobre e pobreza se erradica com política social. É sabido e notório que a presença da pobreza é manifestação de não distribuição ou de concentração/acumulação de riqueza (2011, p.42).

Em suma, a focalização na pobreza consiste numa descaracterização da proteção social, reduzindo-a a ações pontuais e tirando de foco a característica de universalidade adquirida pela assistência social enquanto política pública, bem como acentua a

mistificação dessa política enquanto “política para pobre”. Assim, os programas de transferência de renda existentes na América Latina partem do mesmo pressuposto: combater a fome e promover o desenvolvimento humano. Estes programas são extremamente focalistas e segundo Coggiola (2009):

A ênfase na luta “focalizada” contra desigualdade, criticando as políticas públicas universalistas, nasceu da consideração de que, em função da estrutura desigual da distribuição da renda, os recursos não chegariam até os mais pobres, devendo, portanto, serem distribuídos a partir de “políticas focadas (2009. p. 30-31).

Em linhas gerais, é perceptível que o programa não foge à regra comum aos programas de transferência de renda, qual seja: promovem o sustento imediato dos indivíduos beneficiários, não garantindo o desenvolvimento humano de fato, caracterizando-se como ações compensatórias e focalistas que não garantem direitos e logo não constituem política pública universalizante. Ainda conforme Coggiola:

A crítica a esses programas afirma que as políticas sociais compensatórias criaram um novo modelo de clientelismo político associado ao controle dos cadastros e à cooptação dos movimentos sociais: o modelo “assistencialista” perpetuaria a dependência dos beneficiados, e estabeleceria uma divisão na classe trabalhadora entre os que recebem e os que não recebem sem trabalhar: “Focalizadas apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias, as políticas sociais vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais (2009, p. 27).

Na concepção do Banco Mundial (2013), é indispensável que o Estado assumira o papel de:

Protagonista em diferentes campos. Por um lado [...] tem a responsabilidade básica de dissociar os resultados e aprendizagens educativas das condições socioeconômicas de origem das crianças e jovens, e promover maior convergência destes resultados em toda a sociedade. Por outro lado, frente às brechas do mercado de trabalho e à vulnerabilidade ante diversos riscos, o Estado deve velar por reduzir estas assimetrias, tanto por meio de políticas ativas de emprego e salários, como de transferências públicas com um claro efeito redistributivo ao longo da vida das pessoas (2013, p. 49).

O Banco Mundial ainda defende a participação da sociedade, no sentido de desresponsabilizar o Estado na garantia dos direitos sociais. Esse processo de responsabilização da sociedade civil via descentralização é seguido de um discurso que dá relevância à participação. Como o conjunto das concepções do Banco, a participação segue uma perspectiva neoliberal. A perspectiva defendida pelo Banco tem como pressuposto da participação uma regressão do papel do Estado e a redução da esfera pública e dos direitos sociais, fazendo um chamado à participação no sentido de transferir o custeio e a execução das políticas sociais para a sociedade civil:

Acompanhando a onda de descentralização que usualmente a democratização traz, os governos locais se tornaram um importante palco para inovações. A década de 1990 inaugurou a montagem de um conjunto considerável de novas estruturas institucionais nos governos locais, através dos quais os processos de participação e deliberação na formulação e implementação de políticas públicas se tornaram presentes. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 19).

Ainda em relação as políticas sociais, Draibe (apud Behring, 2000), esta perspectiva compõe um trinômio que articula focalização, privatização e descentralização.

Embora as orientações gerais possam estar claras, a formulação específica das políticas — e uma implementação ainda mais eficaz — dependerá criticamente da interação entre instituições públicas, empresas privadas, comunidades, grupos políticos, agentes da sociedade civil etc. (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 66).

Nesse sentido, os ideólogos Social-liberais buscam o desenvolvimento social com base, entre outras coisas, no discurso da oportunidade e da sustentabilidade. É possível enxergar isso no incentivo ao empreendedorismo, na facilidade de acesso ao crédito para micro, pequenos e médios empreendedores. E não por acaso, tem surgido tantas empresas “cidadãs”, com discurso de “responsabilidade socioambiental”. Para Mota:

Nessa perspectiva, emerge, sob o signo do novo-desenvolvimentismo, a ideologia do autoemprego, do empreendedorismo, dos negócios próprios, da necessidade de acumular um capital social robusto para ter acesso a outros recursos, da sustentabilidade. Tudo isso mediado pelo discurso das oportunidades e liberdade de escolha individual (MOTA *et. al.*, 2011, p.7).

A perspectiva do Banco Mundial situa-se na possibilidade de estimular a formação da capacidade laboral e empreendedora. Observa-se que a responsabilização da superação da situação de pobreza está focada no indivíduo.

[...] uma estratégia de redução da pobreza deveria ter como objetivo principal o incentivo à população pobre das comunidades para criar o seu capital social [...] para que se engajem na gestão de seus próprios esforços de desenvolvimento local. (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 74).

À criação de capital social é uma palavra de ordem na concepção de política social preconizada pelo Banco Mundial. Tendo como aporte teórico o ideólogo Amartya Sen. É notório que esses programas têm trazido resultados na diminuição dos índices de pobreza, mas, é preciso investir em políticas públicas que de fato garantam direitos, é preciso investir em educação pública de qualidade. Mota afirma que:

Está em curso um processo de repolitização regressiva da política que se fez com os argumentos antineoliberais, anti-imperialistas, porém, em defesa do nacional-capitalismo, cuja principal mediação não são reformas sociais com impacto na redistribuição da renda. A intervenção social dos governos progressistas, vale dizer, nesses países em que a ideia de progresso se vincula a processos de modernização, sem que se alterem os pilares das relações sociais capitalistas, se dá nas políticas compensatórias de enfrentamento da pobreza, feitas com o uso de novas pedagogias de concertação de classes (MOTA *et. al.*, 2011, p.7).

Assim, afirmamos que apesar de importantes na garantia do mínimo para sobrevivência dos segmentos vulnerabilizados da sociedade, estes programas funcionam como estratégias, de um conjunto articulado de ações assistencialistas e focalizado, vinculado à transferência direta de renda. Estes programas são mais uma forma de desarticular a classe trabalhadora em prol de suas lutas sociais, fazendo-os lutar meramente pela sua sobrevivência cotidiana de forma individual e competitiva. Porque entendemos que, para pensarmos e buscarmos mudar o que está posto precisamos das condições objetivas de reprodução (comer, vestir, morar) e com estas novas estratégias governamentalistas estas ações estão rechaçadas, impossibilitando um avanço no que se refere a uma sociedade justa e igualitária.

Analisadas as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma passaremos a discorrer sobre as continuidades

dessas orientações durante esses três governos. Atentamos para as bases teóricas dessas orientações que vão desde o Consenso de Washington ao Social-liberalismo. Defendendo que entre ambos existem mais traços de continuidades do que de rupturas, visto que ambos representam os interesses do capital e auxiliam na reprodução da ideologia dominante.

2.4- As continuidades nas orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma.

No último ponto do trabalho nos propomos a discutir sobre as continuidades nas orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social nos governos de FHC, Lula e Dilma. Atentando para as bases teóricas dessas orientações, que como vimos vão desde o ideário neoliberal, preconizado no Consenso de Washington ao Social-liberalismo, materializado nas propostas (neo)desenvolvimentistas.

As proposições dos teóricos do Banco Mundial para o enfrentamento da crise resultam na defesa de um novo desenvolvimentismo, porém de modo que as bases do neoliberalismo permanecessem inalteradas. Tem-se assim “o fenômeno do novo progressismo, inspirado na Terceira Via teorizada por Giddens, difundido como ‘pós-neoliberalismo’ e que pretensamente estaria conformando um campo político na América Latina antineoliberal” (LEHER, 2012, p. 14).

Leher afirma que o marco histórico desse processo se evidenciou com as manifestações da crise estrutural nos meados dos anos 1990, quando se demonstrou também que as redentoras promessas neoliberais não foram capazes de deter os efeitos da crise; então, “o antagonismo popular com o neoliberalismo assume extraordinárias proporções” (LEHER, 2012, p. 13).

Sobre a análise acerca desse “novo” ideário, Leher (2012) expõe que os defensores do neodesenvolvimentismo o apresentam como um contraponto ao neoliberalismo, visto que para os neoliberais ortodoxos, a ideia de desenvolvimento que tem o Estado como protagonista é rejeitada. Leher (2012) esclarece:

[...] paulatinamente, a defesa do desenvolvimento foi se firmando como um contraponto ao neoliberalismo, assumindo, na aparência, feição progressista: como os neoliberais eram avessos ao protagonismo do Estado em certos domínios, os críticos do neoliberalismo se apegaram à *estadolatria*, negligenciando toda uma

tradição crítica sobre o Estado capitalista. O mesmo pode ser dito sobre o desenvolvimento: como é criticado pelos neoliberais, logo o desenvolvimento é sinônimo de pós-neoliberalismo. Assim, ao longo dos anos 1990, em especial no final dessa década, muitos economistas neokeynesianos sustentam a opção desenvolvimentista, assim como parcelas relevantes da esquerda, entre as quais as tendências majoritárias do PT e lideranças destacadas de movimentos sociais. (LEHER, 2012, p. 12).

O referido autor chama a atenção para a celeridade com que ocorre a adoção dessas proposições no Brasil por parte dos governos do PT, visto que na Europa tais reorientações precisaram de várias décadas para isso:

Com efeito, as relexicalizações e as ressignificações nas políticas sociais empreendidas pelos governos do PT obedecem à gramática básica que estrutura as proposições dos organismos internacionais e dos principais centros de pensamento da ordem liberal-burguesa. (LEHER, 2012, p. 14).

O direcionamento do Estado nos governos petistas com relação a execução das políticas de Seguridade Social estão assentadas na defesa de uma nova ideologia, que supostamente estaria distante dos preceitos neoliberais. Os autores que têm analisado a temática utilizam-se de inúmeras definições: neodesenvolvimentista (MOTA, 2012), novo desenvolvimentismo (conceito utilizado por Maranhão) ou Social-liberalismo (CASTELO, 2012) que, no nosso entendimento caracterizam-se por serem vertentes do neoliberalismo.

Acerca da análise sobre o novo desenvolvimentismo Mota (2012) tem sido uma das autoras que tem contribuído com essa discussão. Segundo a autora, com o aprofundamento da crise a partir dos anos 2000, com a crise financeira que afetou uma das principais economias do mundo, a dos Estados Unidos, fazendo com que os especuladores financeiros passassem a ser criticados:

como meio de enfrentamento à crise do capital financeiro, revelando um novo *projeto e processo de restauração da ordem do capital*, agora legitimado e conduzido por novos protagonistas: os governos de centro-esquerda latino-americanos. Estou me referindo aos projetos de corte social-liberal (Castelo, 2010), e aos do novo-desenvolvimentismo (Fontes, 2010) cujas bandeiras são o crescimento econômico com desenvolvimento social. (MOTA, 2012, p. 33).

Assim, acrescenta a autora que a defesa dessa nova combinação entre crescimento econômico e desenvolvimento social caracteriza esse novo desenvolvimentismo, aliado a políticas de combate a pobreza, estas viabilizadas por um

conjunto de políticas, programas e iniciativas governamentais. Visam, na verdade, consolidar uma sociabilidade baseada na ideologia do consenso.

Mota (2012, p. 22) assinala que diante do contexto de crise desenvolve-se uma “cultura de crise”, na tentativa de obter o consenso das classes trabalhadoras às medidas de austeridade”. No Brasil, entretanto, passa-se a alimentar um discurso de superação da crise, aplicando a fórmula que prevê o crescimento econômico e o combate à pobreza.

A autora expõe que, na Europa, vivenciam-se políticas de austeridade neoliberal, com todo o pacote característico das orientações neoliberais: supressão de direitos sociais e trabalhistas, reforma da seguridade social, mercantilização e privatizações dos serviços públicos, dentre outras medidas; já no Brasil, “sob o impulso do crescimento econômico, abraça-se o neodesenvolvimentismo e a ideologia do social-liberalismo como fundamentos e meios de superação da crise do capital” (MOTA, 2012, p. 22). A ofensiva burguesa tenta assim, mais uma vez, criar um consenso em torno das massas, a fim de legitimar seu projeto.

Sobre essa relação entre crescimento econômico e desenvolvimento social, Mota afirma que:

duas ideias centrais estariam embasando esta ideologia: a) a de que o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do Estado; b) a de que o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social. (MOTA, 2012, p. 34).

Nessa direção, os que defendem esta nova ideologia partem de uma suposta negação das ideias neoliberais, tendo como argumento que o enfrentamento das medidas neoliberais se faz com a combinação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Acrescenta Pfeifer, não por acaso, as explicações neodesenvolvimentistas acerca do baixo crescimento dos países latino-americanos, alicerçadas em críticas ao neoliberalismo, agradam amplos setores da sociedade brasileira, à direita e à esquerda, desde os empresários nacionais que não conseguem atingir os níveis de crescimento e lucratividade desejados, até setores da esquerda, críticos ao neoliberalismo, classes trabalhadoras e pauperizadas que sofrem com as expressões da questão social. (2013, p. 12).

No caso brasileiro, a autora aponta que o governo Lula tem sido um dos principais protagonistas na difusão do Social-liberalismo. A era Lula, como denomina Mota, soube conciliar aparentes iniciativas contraditórias: o receituário neoliberal e as

medidas neodesenvolvimentistas.

No primeiro mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitantemente ao aumento das taxas de juros; enquanto no mesmo período eram expandidos a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo. Através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu a algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo que assegurou as exigências das classes dominantes. (MOTA, 2012, p. 35).

Acrescenta Mota que:

Não há dúvidas de que a estratégia neodesenvolvimentista, adotada pelo governo brasileiro, é sustentada pela combinação de financeirização, crescimento econômico e políticas sociais compensatórias. Ainda que sejam inegáveis os indicadores de crescimento, também o são os da “estrangeirização” do território, da dilapidação ambiental, acompanhados pela desindustrialização e pela vulnerabilidade da inserção do Brasil na economia internacional via *commodities*, ademais do favorecimento da financeirização à base de altas taxas de juros e da desregulamentação da entrada de capitais internacionais e das remessas de lucros e dividendos para o exterior. (2012, p. 22).

Nessa perspectiva Social-liberal, observa-se que a pobreza passa a ser desistoricizada, não por naturalizá-la, mas por tratá-la como um fenômeno que pode ser gerido através de políticas compensatórias. Segundo a referida autora “tornou-se possível atender algumas necessidades imediatas das classes trabalhadoras, sem romper com as exigências das classes proprietárias e dominantes” (2012, p. 37).

Em síntese, os elementos que constituíram essa “nova ideologia” residiriam numa suposta combinação de crescimento econômico com desenvolvimento social, este último viabilizado por políticas compensatórias, trazendo consigo “uma nova etapa de crescimento e avanço para o país” (MARANHÃO, 2013, p. 77).

Diante dos estudos realizados observamos que as mudanças no âmbito político-econômico-social direcionadas pelo neoliberalismo e por suas vertentes estão materializadas, sobretudo, em dois pilares fundamentais, como afirma Borón: através da ofensiva privatizante e do movimento para retrain programas universais de proteção social em prol de critérios mais particularistas de acesso a benefícios. Tais aspectos têm repercutido no Brasil de forma relevante, sobretudo, a partir da eleição do presidente Collor em 1989, sendo consolidados nos governos de FHC, com a implantação da “reforma”, e nos governos petistas, de Lula da Silva e Dilma Rousseff. No caso

brasileiro, a crise capitalista e a ofensiva neoliberal vêm reconfigurando o Estado e impactando fortemente as políticas sociais, em especial, as políticas de Seguridade Social: Saúde, Assistência Social e Previdência Social.

A partir das “reformas” efetivadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e prosseguidas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, salienta-se, peculiaridades que as diferenciam, pois o processo de contrarreforma empreendido pelo governo de FHC apresentou de modo claro a ofensiva neoliberal, sintetizadas no Consenso de Washigton, diferentemente dos governos petistas de Lula e Dilma, os quais, sob o manto nebuloso de um discurso que prega o Social-liberalismo, se apresenta com uma face mais humanitária no trato das expressões da questão social.

Conforme Castelo (2012), no Brasil, a chegada do Social-liberalismo não encontra um marco preciso; alguns intelectuais datam a sua chegada a partir da eleição de Lula em 2002; outros consideram que ele tenha chegado ainda durante o governo de FHC. Os teóricos do Social-liberalismo, centrados nos conceitos de equidade e eficiência, defendem políticas sociais de transferência de renda focalizadas nos miseráveis – consideradas como inovadoras –, em detrimento de políticas sociais universais, estas avaliadas como inibidoras do crescimento econômico, ineficientes e caras (CASTELO, 2012).

Os ideólogos social-liberais brasileiros, seguindo esta fórmula, recomendam medidas de caráter administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais:

- 1) focalização dos gastos sociais nos ‘mais pobres dos pobres’, isto é, os miseráveis; 2) avaliação do impacto das políticas sociais; e 3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado. (CASTELO, 2012, p. 58-59).

Castelo (2012) afirma que o Social-liberalismo, tanto internacional como nacional, busca mistificar uma nova relação entre o mercado e o Estado, “imaginariamente capaz de instaurar a justiça social” (CASTELO, 2012, p. 71). Utilizando-se de um discurso mistificador, através de palavras progressistas como equidade, justiça social, solidariedade, busca então criar um consenso.

Vimos até aqui que houve uma aparente transformação política no âmbito do Estado e uma efêmera mudança ideológica nas orientações do Banco Mundial as políticas de Seguridade Social. No entanto, essas mudanças permaneceram intactas, tanto a essência do Estado, quanto a função social do Banco Mundial na reprodução do

capital, visto que seja sobre a égide do neoliberalismo, ou sobre as premissas do Social-liberalismo, as políticas de Seguridade Social continuam com as mesmas características, como trataremos a partir desse momento.

Nesse sentido, Filgueira e Gonçalves (2007), afirmam que o governo Lula trouxe a perspectiva de restringir as políticas neoliberais, de ser contra o modelo econômico deixado pelo Fernando Henrique Cardoso (FHC); de diminuir as desigualdades do país; de gerar mais empregos; de unificar os interesses da população em prol de uma sociedade mais justa. No entanto, na prática o governo Lula optou por uma política fiel aos princípios do neoliberalismo, com vistas a estabilização da economia. Fez alianças com os partidos conservadores, com setores da direita, assim compôs uma aliança com vários partidos que defendem interesses divergentes daqueles da classe trabalhadora. Ou seja, seu governo, no primeiro momento trouxe esperanças e posteriormente acarretou muitas decepções e frustrações, pois utilizou uma política restritiva para dar conta da continuidade do pagamento da dívida, perpetuando a dependência do país à economia internacional.

Assim, de acordo com Ananias (2004), a meta do governo Lula é promover o desenvolvimento econômico com justiça social, baseado na perspectiva do Social-liberalismo. Nesse contexto, os organismos financeiros internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial, passaram a ganhar cada vez mais espaço no seu mandato, pois viram no seu governo uma abertura para os grandes negócios, ou seja, um aliado na defesa e manutenção da ordem vigente. Os referidos organismos financeiros internacionais viram no governo Lula um companheiro fiel aos compromissos do capital. A classe burguesa perdeu as eleições, mas garantiu a continuidade da direção política do país.

Não é à toa que para iniciar suas ações, o presidente formou uma equipe econômica extremamente neoliberal, a qual concordava com as exigências do FMI, confirmando um novo empréstimo no ano de 2003, que projetou cortes no salário mínimo, nos programas sociais voltados para alimentação, educação, trabalho, segurança e outros. Essa equipe anunciou que para enfrentar os dois grandes problemas brasileiros – a crise fiscal e a má utilização dos recursos – era imprescindível realizar ajustes fiscais e centralizar a política social na extrema pobreza. Vale salientar que essas medidas estão em consonância com as orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira.

Conforme Filgueira e Gonçalves (2007), o Brasil, com o governo Lula, apresentou a mais elevada taxa de juros do mundo, uma vez que manteve os acordos com o FMI e receberam empréstimos do Banco Mundial para o financiamento das políticas sociais. Percebe-se, assim, que o governo Lula manteve a política macroeconômica do governo anterior, fragmentando as políticas sociais e subordinando-as à lógica do capital. De acordo com Freitas (2007), o governo Lula “deu preferência à realização do leilão nas áreas de exploração de petróleo e ao pagamento da dívida externa com muito mais eficiência do que FHC” (2007, p.67).

O governo Lula renovou a aliança do Brasil com os organismos financeiros internacionais, em especial o FMI e o Banco Mundial, isso em decorrência do crescimento da dívida com a manutenção das taxas de juros, fragilizando assim, a economia brasileira. O ajuste fiscal foi intensificado, e a prioridade com o social não foi obtida. Em síntese, a aliança explícita do Brasil com o capital financeiro internacional trouxe melhoras restritas a área econômica, sendo que os índices sociais pioraram. Conforme Soares (2004), o governo Lula nada fez para mudar esse cenário. Prometeu prioridades para o social, mas ficou inviabilizado de cumprir suas promessas porque seguiu as rígidas exigências tanto do FMI quanto do Banco Mundial.

Nesse sentido, Filgueiras e Gonçalves (2007), afirmam que o país manteve uma economia profundamente determinada pela intervenção da economia internacional, tornando-se vulnerável às vontades e aos desejos do capital internacional. Os supracitados autores pontuam que, a partir de 2003, percebe-se um movimento elevado da economia mundial, transmitindo-se para o comércio, a produção, crescimento das exportações e a tecnologia. É justamente esse movimento que permitiu um avanço para a economia brasileira, bem como para os demais países.

Segundo Filgueira e Gonçalves (2007), o que Lula fez foi evitar um confronto com a ordem vigente, com um discurso social-desenvolvimentista para a população, a fim de obter o consentimento da classe trabalhadora, reduzindo os confrontos internos no bloco dominante e ampliando a hegemonia burguesa. Para os autores, este bloco dominante é composto por várias frações de classes, mas que uma delas assume a liderança e a hegemonia no seu interior.

Foi justamente o discurso social-desenvolvimentista e as políticas pontuais que enfraqueceram e desarticularam os movimentos sociais e sindicais. O que Lula fez foi:

Articular de forma precária e marginal a massa pauperizada e desorganizada, por meio de políticas sociais focalizadas e de caráter assistencialista [...], tenta controlar politicamente os movimentos sociais e sindical por meio de cooptação – material e ideológica – das suas direções. O objetivo é reduzir as tensões e impedir a autonomia do movimento social, dificultando as ações de mobilização e a construção de um projeto democrático-popular [...] (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p.190).

Na concepção de Carvalho (2004), o governo Lula tornou-se o triunfo do neoliberalismo. Sua retórica e imagem desenham os valores das ideias neoliberais. O continuísmo da política econômica foi além de uma opção de curto prazo do governo; foi estratégia ao afirmar que havia um desequilíbrio orçamentário no país para dar continuidade às ideias neoliberais. Apesar do discurso popular-democrático, o governo Lula firmou-se como um autêntico governo neoliberal, em comum acordo com as políticas de ajuste ditadas pelo capital internacional.

Desse modo, segundo Braz (2004), já no início de seu primeiro mandato Lula deixou transparecer a continuidade dos fundamentos da economia brasileira: política cambial volátil, altas taxas de juros e contração de investimentos produtivos, com a finalidade de formar um ambiente favorável ao capital financeiro e concentrar a riqueza. Semelhante ao governo de FHC há um compromisso orçamentário com o capital internacional, de gastos com encargos, juros e amortização de dívidas, que tem como uma de suas consequências o aumento da dívida externa.

Na concepção de Braz (2004), o governo Lula realizou a continuidade do “desmonte da nação” operado no governo FHC. O Estado brasileiro limita-se a pagar salários, gastos de custeio e juros. As áreas de agricultura, segurança pública, defesa, cultura, assistência social, saúde, meio ambiente, transporte, ciência e tecnologia e reforma agrária tiveram investimentos irrisórios; já o saneamento e a habitação tiveram investimento zero. Isso demonstra o desmonte das políticas públicas. Os gastos sociais foram cortados para se atingir o superávit primário de 4,25%.

A taxa de desemprego e a queda da renda média dos trabalhadores levam à perda de massa salarial e do poder de compra do salário, produzindo a redução do consumo, que também afeta a produção industrial. Em contrapartida, aumenta-se a precarização do trabalho, mais empregados sem carteira assinada, enquanto os bancos obtiveram mais lucros. Além disso, os juros consomem boa parte do que é produzido no país. E a dívida pública cresce não em decorrência de gastos em investimentos e custeio, mas pelo pagamento dos juros.

Percebe-se, segundo Bravo (2004), que a política macroeconômica do governo anterior foi mantida, e as políticas sociais estão fragmentadas e subordinadas à lógica econômica. Desse modo, a concepção de Seguridade Social não foi valorizada, ao contrário, mantem-se e reproduz-se a segmentação das três políticas: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. O governo Lula, portanto perpetuou o continuísmo do governo FHC, através de políticas de ajuste neoliberal e de políticas sociais marcadas pela descentralização, privatização e focalização.

Em síntese, asseguramos que o Estado brasileiro, no governo Lula, foi servil ao capital internacional. Com o governo petista, o Estado se tornou “cada vez mais mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital”. O Estado encarrega-se de facilitar os negócios do capital. E com isso, o governo Lula pode ser caracterizado, objetivamente, como executor das políticas de ajuste neoliberal, pois “as operou sem escrúpulos, subordinando-se, docilmente, aos seus comandos” (BRAZ, 2004, p.55).

Conforme Carvalho (2004), todas as medidas adotadas pelo governo petista indicam o aprofundamento do neoliberalismo. E mesmo que houvesse algumas mudanças em sua política, as suas estratégias continuaram sendo orientadas de acordo com o paradigma neoliberal, orientando e preservando os interesses da classe dominante. Em síntese, foi um governo de esquerda que governou pela e com a direita.

Conforme Filgueiras e Gonçalves (2007), as políticas neoliberais adotadas pelo governo Lula promoveram um Estado incapaz de obter o desenvolvimento do país, assim como reduziu a possibilidade de universalizar os direitos. Reforçaram a subordinação do país às instituições financeiras, contribuindo para a dependência econômica brasileira aos interesses do capital internacional, ou seja, à dinâmica do mercado mundial.

Lima (2011) destaca que a primeira iniciativa de continuidade do governo Lula no âmbito das políticas de Seguridade Social, foi a “reforma” da Previdência Social. Tal mudança incidiu principalmente sobre os servidores públicos, na medida em que estabeleceu o mesmo teto para os aposentados tanto do setor privado como do setor público. Criou também a previdência complementar e aprovou a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU). O governo FHC tentou, mas não conseguiu acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos. O governo Lula conseguiu este intento com a Reforma de 2003, para os novatos no serviço público federal.

Fazendo uma comparação entre os governos de FHC e de Lula, no que tange à tônica da Reforma Previdenciária, Mota (2007), destaca que “enquanto a reforma de FHC teve como foco principal, porém não exclusivo, o RGPS, a cobertura dos trabalhadores do setor privado, a do governo Lula incidiu prioritariamente sobre o Regime Próprio dos Servidores Públicos”. (MOTA, 2007, p.138). Na dinâmica desse processo reformista, tem destaque o aspecto de que a reforma ocorrida entre 1996 e 1998, no contexto do governo FHC, promoveu a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição, o aumento da idade mínima, o estabelecimento do teto máximo dos benefícios, a supressão do cálculo da aposentadoria com base nos últimos 36 salários e contribuição, o fim das aposentadorias especiais, a instituição do regime contributivo para servidores públicos, além do regime de previdência privada complementar facultativo para os servidores públicos e a criação do fator previdenciário, como norma de transição. Em seguimento, a “reforma de Lula” também alterou o limite de idade, o teto das aposentadorias e pensões, as regras de paridade, o tempo de permanência no serviço público, e instituiu a contribuição de inativos.

Prosseguindo em sua reflexão, Mota (2007), compara essas reformas da previdência a uma verdadeira “crônica de uma morte anunciada” e defende que a reforma de 2003, aprovada pelo Congresso Nacional, conclui o projeto de reformas iniciado nos anos 1990, cumprindo as principais exigências do FMI e as orientações do Banco Mundial.

Em suma, o mandato de Lula é marcada pela ampla predominância das políticas neoliberais, guiada por uma política conservadora e restrita, mantendo os vínculos mais fortes com o grande capital e o mercado financeiro; e apesar dos programas sociais implementados, o seu governo está longe de desenvolver uma política social universal, ao contrário, apenas atenua a pobreza absoluta com políticas sociais focalizadas. A Seguridade Social, garantida na Constituição de 1988, de caráter redistributivo, desestrutura-se. Em seu lugar emergem políticas de combate à pobreza e a atuação do terceiro setor. Assim, os programas de transferência de renda são amplamente executados pelos governos neoliberais, desde FHC, Lula e Dilma.

Prosseguindo as análises das continuidades entre os governos brasileiros, vimos que os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014) continuaram aprofundando as contrarreformas executadas no âmbito da Seguridade Social, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002). No plano ideológico, busca-se mistificar tais relações, argumentando tratar-se

de uma política baseada no crescimento econômico com desenvolvimento social, caracterizado como um novo desenvolvimentismo. No plano econômico, seguiu-se a desregulamentação financeira, a abertura comercial, a ênfase numa política exportadora, privatizações, ajuste fiscal, pagamento dos juros, de encargos e amortizações da dívida e a manutenção de uma política que tem como meta o superávit primário, atendendo assim aos ditames do capitalismo financeiro internacional.

As análises entre os governos de FHC, Lula e Dilma, nos permite a chegar a conclusão que os três governos perdeu de vista o caráter da Seguridade Social garantida na Constituição de 1988, transformando-a em políticas de combate à pobreza e de transferência de renda. Além de que, os governos petistas provocou a desesperança popular, a medida que se tornou aliado da burguesia econômica interna e externa, aprofundando as medidas neoliberais de acordo com as exigências internacionais. Assim, tais governos administraram uma continuidade do Estado assistencialista por meio das políticas de ajuste neoliberal.

Lula e Dilma seguiram o mesmo caminho traçado por FHC, legitimando o modelo liberal-periférico e a política macroeconômica. Manteve os interesses da ordem burguesa sem questionamentos. E, para mascarar toda essa realidade de puro envolvimento neoliberal, o governo se rotula como Social-liberal e defende que existe uma ruptura entre as medidas do Consenso de Washigton e as medidas (neo)desenvolvimentista. Quando na realidade não passam de uma continuidade de um mesmo projeto de classe.

Em linhas gerais, percebe-se que os governos petistas não modificaram o caráter da política vigente, não romperam com as medidas neoliberais, negaram as reivindicações dos trabalhadores, ficaram sob as ordens do capital internacional e submeteram as políticas sociais à lógica do capital. Tanto o governo Lula, quanto o governo Dilma deixaram transparecer a continuidade da política conservadora adotada pelo governo FHC, seguindo o compromisso orçamentário deste governo com o capital.

Em relação a política de saúde, os governos de Lula e Dilma Rousseff têm consolidado uma verdadeira contrarreforma no SUS. Se nos governos de FHC surgem os primeiros modelos de gestão privatizantes, com destaque para as Organizações Sociais – modelo proposto no quadro da contrarreforma da Saúde –, os governos petistas, além de não terem impedido a ampliação desse modelo, tiveram como proposta a implantação das Fundações Estatais de Direito Privado (FEDPs) e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Nessa direção, alguns aspectos de continuidades da política de saúde dos anos 1990, durante o governo de FHC, são destacados por Bravo (2009), como a focalização e a centralização em programas como o Saúde da família, sem, entretanto, “uma (re)organização do sistema como um todo, prevendo a articulação da atenção básica com os demais níveis de assistência” (BRAVO, 2009, p. 104). Ainda segundo a autora, o governo também tem dado ênfase a uma política de precarização/terceirização dos recursos humanos, desfinanciamento e não viabilização da concepção de Seguridade Social assegurada na Constituição de 1988.

De maneira geral, os três governos brasileiros analisados vem seguindo às riscas as orientações dos organismos financeiros internacionais, em especial, o Banco Mundial, que defende a redução do papel do Estado e de sua responsabilidade com a área social, a partir da implementação de políticas sociais que enfatizam, sobretudo, a descentralização, a focalização e a privatização.

Nessa direção, as políticas de ajuste estrutural e as Reformas do Estado conformam tendências comuns no desenho das políticas de Seguridade Social brasileira, tais como: a diminuição do gasto social e a ênfase nas políticas compensatórias; a concentração dos investimentos nas chamadas políticas sociais básicas; a deteriorização e a regressão da cidadania social; a bifurcação crescente entre as esferas nacionais e internacionais, entre os objetivos das políticas macroeconômicas e os objetivos sociais, subordinando estes últimos aos pressupostos das agências multilaterais; e o incremento da participação das organizações não-governamentais na execução de programas assistenciais.

A partir das reformas sociais implementadas nos governos neoliberais, o sistema de Seguridade Social, que seria universal, passa a se efetivar na prática como um sistema seletivo, focalizado, com características assistencialistas e tendências mercantis. Assim, as propostas de Reforma do Estado expressam os interesses das classes dominantes na sociedade, se apresentando na realidade como contrarreforma³⁹. No âmbito desse processo contra reformista, o desmonte das políticas sociais deu-se através de medidas Provisórias, Leis Complementares, propostas de Emendas Constitucionais e Projetos de reformas da Constituição, aprovados no Congresso.

³⁹ Utiliza-se nesse trabalho, a expressão contrarreformas para designar o processo regressivo, do ponto de vista da classe trabalhadora, das “reformas” desenvolvidas a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso e prosseguidas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vanna Rousseff. É importante salientar que o termo reforma esteve historicamente ligado às conquistas, do ponto de vista da classe trabalhadora, por melhores condições de vida e trabalho, o que não é o caso. Para um maior aprofundamento, ver Behring (2008a) e Behring & Boschetti (2008b).

A política social que mais tem sofrido com a dinamização desse processo é a Seguridade Social, nas suas três áreas constitutivas: saúde, Assistência social e Previdência social. Os componentes dessa contrarreforma estão associados aos programas de ajuste macroeconômicos, defendidos pelos organismos financeiros internacionais, que buscam o equilíbrio fiscal do setor, respectivamente pela estabilização da moeda, pela privatização das estatais, pela diminuição dos gastos previdenciários, e pela redução das políticas sociais, retirando seu caráter universalista e promovendo a abertura ao mercado de acesso aos serviços coletivos. Nas palavras de Gomes (2013), o eixo da política neoliberal esteve pautada na desregulamentação financeira, na desregulamentação dos direitos sociais, nas privatizações, mercantilização dos serviços públicos e na reorientação dos gastos públicos para os compromisso com os juros da dívida pública.

De acordo com Bravo (2004), a concepção de Seguridade Social não foi valorizada e as políticas sociais estão cada vez mais esfaceladas. Destarte, alguns aspectos denunciaram a continuidade entre as políticas de Seguridade Social nos três governos brasileiros, sobretudo, na ênfase a focalização, precarização, terceirização dos recursos humanos, desfinanciamento e a falta de vontade política para concretizar a concepção de Seguridade Social. A não viabilização da concepção de Seguridade Social verifica-se na falta de articulação com as políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Esse foi o desenho da Seguridade Social que vem se consolidando desde o governo de FHC:

O legado de FHC para Lula, no campo da seguridade social [...] foi o incremento da focalização, em detrimento da primazia do Estado, da obstacularização, dilapidação, corrosão e desconstrução do conceito constitucional, trazendo as políticas de seguridade separadamente, extinguindo o Conselho Nacional de Seguridade Social, e implementando uma política de financiamento parco, sob o argumento da escassez de recursos, apesar da imensa transferência de riqueza para os ricos e o capital financeiro internacional, numa profunda irresponsabilidade tanto fiscal quanto social (BEHRING, 2010, p.160).

No que tange a Política de Assistência Social, vimos que nos três governos brasileiros, as orientações do Banco Mundial estão voltadas para as políticas de combate à pobreza, com ênfase nos programas de transferência de renda. Sendo que esses programas de combate à pobreza intervêm de forma residual e periférica, distanciando-

se da possibilidade de superar as desigualdades sociais. Desse modo, ao serem focalizados, tais programas não se configuram como universais. Além disso, esses programas implementados nos três governos FHC, Lula e Dilma visam substituir as políticas sociais, favorecendo a manutenção de uma Seguridade Social desestruturada.

Nessa direção, os programas de combate à pobreza tem sido uma das principais orientações do Banco Mundial às políticas sociais brasileiras, nos três governos em análise atribuindo as políticas públicas um caráter idealista e voluntarista, se caracterizam como uma alternativa restrita para se enfrentar as desigualdades sociais, ou seja, tem a finalidade de acabar com a pobreza, baseando-se em um ideário de humanização da mundialização do capital, desconsiderando o cariz multifacetário da pobreza. Enfim, acentua o tratamento fragmentado, dispensado à pobreza através dos princípios de solidariedade, descentralização (entendida como parceria), resgatando a filantropia e a despolitização das políticas sociais públicas.

A partir dos estudos desenvolvidos ao longo desse trabalho, podemos afirmar que não há incompatibilidade entre as propostas neoliberais e as Social-liberais, com relação ao direcionamento das políticas de Seguridade Social. Nessa direção, Pereira (2012, p. 748) aborda as tendências hoje presentes na realidade brasileira, com relação às políticas sociais, e ressalta: direitização da política social, pelo imperativo do receituário neoliberal, monetarização da política social; laborização precária da política social; descidadanização da política social, à margem da participação social. Tais tendências se veem refletidas na e pela Política de Assistência, principalmente a que se referem à monetarização, cujo objetivo é transformar os pobres em cidadãos consumidores, compradores de produtos a prazo, já que os possuidores do cartão do Programa Bolsa Família são garantidos uma renda mínima de subsistência. Há, entretanto, um paradoxo que se reflete em todas as demandas por direitos da política de Assistência Social: a centralidade no uso da focalização nos extremos pobres. Assim, a política termina por não abranger em sua totalidade os que dela necessitam, como prevê a LOAS, Lei nº 8.742/93, de 7 de dezembro de 1993. Nesse contexto, a burguesia brasileira subordina o Estado a seus interesses de classe, utilizando a proteção social como mais um nicho de mercado. Em linhas gerais, a tendência contemporânea, apesar da construção do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, é a privatização e assistencialização da proteção social, instituindo-se o cidadão consumidor e o cidadão pobre.

O que temos em relação à política de Assistência Social é a hegemonia de uma tendência, já abordada por Pereira (1996, p. 41-42), legitimando a concepção da assistência social *stricto sensu*, cujas características apresentadas por esta autora destacam-se por sua vocação “para o problema individual do despossuído, [...] cujo mínimo vital se vê ameaçado ou já atingiu níveis profundos de deterioração”; pela “função de manter a sobrevivência de vítimas terminais da supremacia do princípio da rentabilidade econômica sobre o da atenção às necessidades sociais”; por dedicar-se à especificidade de uma “clientela limite e ser inespecífica no atendimento”, fazendo de tudo um pouco; por ser contingencial, eventual, incerta e dependente dos azares do processo de acumulação; por ser “distributiva (e não redistributiva), pois seus gastos com os pobres não implicam no jogo de soma zero”, onerando os assalariados que são os que assumem o ônus das políticas de bem-estar.

A tendência acima destacada se acentua à medida que, nos dias atuais, presenciamos a continuidade da lei de responsabilidade fiscal, criada em 2001, que assegura o corte dos gastos sociais em nome da austeridade, para cumprir os compromissos com o mercado financeiro e sustentar a política econômica neoliberal, como é o caso do orçamento da seguridade social brasileira, em que há um mecanismo de retirada de seu orçamento, chamado Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Diante da conjuntura econômica, política e social vimos que os três governos brasileiros em análise vem seguindo a mesma linha de implementação na política de assistência social, com ênfase nos programas de transferência de renda, políticas sociais seletivas, focalizadas e privatizantes. Podemos citar o: Programa Fome Zero, perpassando pelo Programa Bolsa Família até o Plano Brasil Sem Miséria. De certa forma, Lula (Fome Zero e Bolsa Família) reprisava FHC (Programa Comunidade Solidária), ignorando a luta que diversas forças políticas vinham travando pela consolidação dos avanços sociais garantidos na Constituição de 1988.

No contexto atual, denominado Social-liberal, a Seguridade Social, como um arcabouço integrado de políticas da saúde, previdência e assistência, nessa conjuntura assumem uma posição que se confrontam entre si, formando o que Mota (2008) destaca como uma unidade contraditória na medida em que na política de saúde e previdência amplia-se a mercantilização e a privatização, e, conseqüentemente, restringe o acesso aos benefícios; enquanto na assistência se amplia, como um novo fetiche de enfrentamento à desigualdade, focalizando os segmentos mais pobres, com centralidade para os programas de transferência de renda.

Para finalizar, a partir dos estudos desenvolvidos acerca das bases teóricas das orientações do Banco Mundial às políticas de Seguridade Social implementadas nas gestões de FHC, Lula e Dilma, podemos afirmar que existe mais traços de continuidade do que de rupturas entre esses governos. O que houve foi uma mudança no discurso, no entanto as ações permaneceram as mesmas. A base ideológica modificou-se aparentemente, pois sua essência permanece a mesma. O Social-liberalismo nada mais é do que o neoliberalismo sob novas roupagens para atender aos interesses de reprodução do capital.

Diante disso, percebe-se que na essência não houve grandes alterações, pois as políticas de Seguridade Social brasileira continuam sendo ajustadas segundo as necessidades do mercado e não a partir das demandas da sociedade. Quando o Banco Mundial se propôs a repensar sua posição econômica mais rígida e se aproximou das políticas sociais, foi em face do papel que tal instrumento representa para o crescimento econômico, uma vez que o aumento da pobreza tornou-se um entrave à modernização da América Latina. De tal modo, as exigências de rentabilidade econômica e os novos desafios no combate à pobreza adequaram a proteção social a essa nova realidade.

Nesse sentido, o Banco Mundial buscou avançar nas estratégias de combate à pobreza ao provocar uma inversão na relação entre crescimento econômico e pobreza. Não é mais propício partir do crescimento econômico para mudar os quadros da pobreza; a prioridade é o investimento em capital humano e social dos pobres para que eles possam fazer e ser parte fundamental para o crescimento econômico. Essa ideia parte do ideólogo Amartya Sen que tem sido umas das principais referências teóricas no que concernem as orientações às políticas sociais dos países de capitalismo periféricos.

Ressalta-se que a pobreza, até meados da década de 1990, não era o foco principal dos programas e projetos do Banco Mundial. Existia sim uma preocupação mundial com o crescimento da pobreza, mas, não era alvo de ações sistematizadas como aconteceu a partir do final da década de 1990 e nos anos 2000. Nessa etapa, o Banco Mundial recruta também uma participação maior do Estado que anteriormente fora condenada pela ortodoxia neoliberal. Assim, os intelectuais burgueses, defendem a ruptura do Estado Social-liberal do Estado Neoliberal.

No entanto, a defesa do Estado Social-liberal não significou uma mudança radical em favor da adoção de políticas mais universais, tendo o Estado como principal gerenciador. A função do Estado requerida pelo Banco Mundial, nesse novo contexto,

se assenta sobre a promoção do capital humano e social. Em outras palavras, a responsabilidade da superação da pobreza está em cada indivíduo.

Diante de tudo que foi exposto, podemos afirmar o que houve foi apenas uma mudança de nomenclaturas, pois na essencial permaneceram as mesmas características. Tanto o neoliberalismo, quanto o Social-liberalismo representam a ideologia da classe dominante, ou seja, são mecanismos de reprodução da ordem social vigente. Ambas atendem aos interesses do capital. Em suma, para Gomes (2014), o neoliberalismo entra em crise e o que vem pela frente é mais neoliberalismo. Portanto, alerta Gomes (2013), o ataque a Seguridade Social se aprofunda justamente quando a crise capitalista se amplifica, mesmo quando a cada etapa desta, os Estados capitalista amplificavam os gastos públicos visando conter os seus efeitos. Por isso, A defesa da Seguridade Social, entretanto, não é apenas dos trabalhadores brasileiros, mas de todos os trabalhadores do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do desenvolvimento deste trabalho, partimos da discussão das crises capital e a disputa pelo fundo público, por entendermos que é a partir dessa intrínseca relação entre economia e política que se desenvolve todas as transformações no âmbito do Estado e, sobretudo no direcionamento das políticas sociais na contemporaneidade. Analisando o movimento do capital e os contornos da crise contemporânea, percebe-se que a dimensão econômica é que dá o direcionamento a dimensão política e social. Na fase do capitalismo mundializado, de acordo com expressão utilizada por Chesnais, a lógica das políticas sociais mostra que sua raiz está na economia, na medida em que a base econômica é que irá determinar e moldar as políticas sociais públicas. Nessa dinâmica, percebemos que a política social está estreitamente atrelada à lógica da política econômica.

O percurso realizado na primeira seção desse estudo possibilitou a apreensão da crise estrutural do capital a partir dos anos 1970, o processo de reestruturação produtiva, a financeirização do capital, a apropriação do fundo público pelo capital, o protagonismo do Banco Mundial às orientações as políticas sociais dos países subdesenvolvidos e as bases teóricas dessas orientações que vão desde o neoliberalismo ao Social-liberalismo. A ofensiva neoliberal atualmente vem sendo revisada, sendo posta no debate contemporâneo sobre novas roupagens, em que se destacam o Social-liberalismo e o neodesenvolvimentismo. Fizemos ainda uma crítica à concepção de pobreza do intelectual Amartya Kumar Sen, visto que este tem sido a principal referencia teórica das orientações do Banco Mundial as políticas de Seguridade Social brasileira na contemporaneidade.

Diante do contexto de crise contemporânea do capital, observou-se a crescente tendência da utilização do fundo público para o financiamento da acumulação de capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho. Nesse sentido, Salvador (2010) deixa claro que “o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital.” (2010, p. 79). Assim, entende-se que a presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. Dessa maneira, o referido autor, ressalta o papel ativo do fundo público no capitalismo contemporâneo, ao exercer uma função ativa tanto nas políticas macroeconômicas, com vistas a garantir a acumulação produtiva, como nas políticas sociais, em que o alargamento destas garante a expansão

do mercado de consumo.

No contexto atual do capitalismo contemporâneo, particularmente no caso brasileiro, ocorre uma apropriação dos fundos públicos vinculados à Seguridade Social para a valorização e acumulação do capital vinculado à dívida pública. É em meio ao cenário de “reformas” em voga no país, que “a Seguridade Social emerge como um dos principais setores candidatos à privatização, graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais” (SALVADOR, 2010, p. 28). O desvio dos recursos destinados à Seguridade impede maiores investimentos nas políticas e na ampliação de direitos. Com isso, a arrecadação dos recursos da Seguridade Social tem se constituído em importante fonte de composição do superávit primário.

É assim que no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, os organismos internacionais vêm desenhando novos enfoques de políticas que orientam os ajustes estruturais dos países da América Latina. Ajustes, que na sua essência, visam ao equilíbrio fiscal das contas públicas, através de contrarreformas econômicas e políticas que são fundamentais para o pagamento de dívidas e, conseqüentemente, para novos endividamentos junto aos bancos internacionais, qual seja o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

A partir de meados dos anos 1980, os países capitalistas hegemônicos propuseram medidas de respostas à crise, através de propostas controladas pelo Banco Mundial, que destacavam a necessidade de desregulamentação e de privatização dos mercados e do Estado, visando uma adequação à lógica neoliberal. Estas propostas ficaram conhecidas como Consenso de Washington e determinavam que o mercado definisse as regras para solucionar os gravíssimos problemas econômicos e sociais que estavam assolando os países periféricos. De maneira abrangente, essas medidas representaram uma revisão das funções e dos papéis do Estado nas áreas administrativa, econômica e ideológica.

Nesse contexto, verificamos que há uma política de contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma política macroeconômica voltada ao superávit primário, atendendo ao cumprimento das condicionalidades do Fundo Monetário Internacional e às orientações do Consenso de Washington de 1990. Segundo Marques e Mendes “A contenção do gasto público, primeira orientação do Consenso de Washington de 1990, dirige-se tanto ao combate à inflação como à criação de um superávit primário fiscal” (p. 844).

No contexto de crise contemporânea do capital, o mercado financeiro tem comandado, cada vez mais, as tendências que norteiam as políticas de Seguridade Social brasileira, através das orientações do Banco Mundial. Estudamos o protagonismo do Banco Mundial nas orientações as políticas sociais dos países subdesenvolvidos, em especial o Brasil. Atentamos para a função social do Banco Mundial na reprodução do capital, bem como no discurso que o referido organismo financeiro internacional desenvolve que vão desde o desenvolvimento econômico ao combate à pobreza.

O processo de contrarreforma do Estado brasileiro atende aos interesses do grande capital no atual contexto de crise contemporânea. O Estado, por meio dos ajustes neoliberais, tem alimentado o processo de financeirização do capital, seja com o desvio do orçamento da seguridade social para o pagamento da dívida pública através da Desvinculação das Receitas da União (DRU), seja por meio da privatização das políticas sociais, e, ainda, pela priorização dos programas de transferência de renda condicionados.

A partir de 1990, a Seguridade Social passa a ser alvo das reformas neoliberais do Estado brasileiro, que são na realidade contrarreformas, visto que são direcionadas a favor do mercado. As reformas orientadas pelo Banco Mundial direcionam as políticas sociais para características que compreendem a focalização, concentrando os gastos públicos em setores de extrema pobreza; a descentralização, redirecionando as formas de gestão e transferência das decisões da esfera federal para os Estados e municípios, buscando combater a burocracia e a ineficiência do gasto social; e a privatização, deslocando a produção de bens e serviços do setor público para o setor privado.

Nesse sentido constatamos que a concretização da Seguridade Social, como conquista social assegurada na Constituição Federal de 1988, ficou atrelada aos papéis, ou seja, a garantias constitucionais, visto que a conjuntura econômica e política a nível mundial não possibilitou sua efetivação. As tensões estabelecidas a partir dos anos 1990 com a entrada do ideário neoliberal no Brasil no curto mandato de Fernando Collor de Melo e posteriormente consolidado do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram se materializando em contrarreformas que dificultaram cada vez mais a consolidação da Seguridade Social.

No segundo momento desse estudo, onde discutimos sobre as orientações do Banco Mundial as políticas de Seguridade Social brasileira, nos governos de FHC, Lula e Dilma verificamos que dentre as estratégias de desmonte da política de Seguridade Social, na política de Assistência Social estão os programas de combate à pobreza,

implementados a partir dos anos 1990 pelos governos brasileiros neoliberais, em total consonância com as orientações do Banco Mundial, com a justificativa de diminuir os impactos resultantes da crise econômica e da política de ajuste. Já na Previdência Social, está em curso nos três governos analisados o desmonte da Seguridade Social pública e estatal. As reformas postas em prática por esses governos seguem às riscas as orientações do Banco Mundial, que tem por função auxiliar na reprodução do capital, ou seja, subordina as políticas sociais aos interesses econômicos. Enquanto na saúde, o foco é na privatização do Sistema Único de Saúde – SUS. Em linhas gerais, temos uma disparidade entre o que foi conquistado legalmente através da Constituição de 1988 e o que é posto em prática através das orientações do banco Mundial às políticas de Seguridade Social brasileira.

Portanto, atendendo aos ditames do grande capital através das orientações dos organismos multilaterais, como Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Estado brasileiro vem redimensionando suas ações nas políticas sociais, dando ênfase a uma política focalista, assistencial e privatista. As “reformas” do Estado recomendadas pelos organismos internacionais estão centradas na racionalização de gastos na área social e no fortalecimento do setor privado na oferta de bens e serviços coletivos. O Banco Mundial determina que “muitos países em desenvolvimento que desejam reduzir a magnitude de seu desmesurado setor estatal devem conceder prioridade máxima à privatização” (Banco Mundial, 1997, p. 7 *apud* Correia, 2005).

Correia (2007) afirma que essa instituição orienta os governos a darem prioridade máxima aos “setores sociais fundamentais”, os mais vulneráveis, promovendo políticas públicas focalistas para conferir eficácia e equidade aos gastos sociais. Nesse processo ocorre uma diminuição da intervenção estatal na área social, simultânea ao repasse da gestão de serviços públicos para a rede privada, mediante a transferência de recursos públicos.

Ao longo do estudo podemos constatar que o Banco Mundial vem dando continuidade nas orientações às políticas de Seguridade Social brasileira. E os três governos em análise, FHC, Lula e Dilma, vem implementando as mesmas políticas sociais sob a égide do neoliberalismo, ora com ênfase no Consenso de Washington, ora nas propostas neodesenvolvimentistas. Defendemos ao longo do estudo, baseados em Castelo (2012), que o Social-liberalismo nada mais é que o neoliberalismo, sob novas roupagens, para atender os interesses do capital.

Em suma, afirmamos que houve a permanência de uma política econômica que subordina o social no país. As políticas econômicas neoliberais do governo de FHC tiveram continuidade nos governos petistas de Lula e Dilma sob a égide do Social-liberalismo, o que inviabilizou a garantia de um financiamento para as áreas sociais. Enfim, seja sob a hegemonia do neoliberalismo, ou sob o aporte teórico do Social-liberalismo, as políticas sociais mantêm as mesmas características. Diante disso, as políticas públicas vêm seguindo a lógica do trinômio neoliberal, em que as políticas sociais são desenvolvidas obedecendo à privatização, para os que podem pagar; à focalização, para os pobres; e à descentralização, no sentido de desresponsabilizar e desconcentrar a ação do Estado na área social. Dentre essas três medidas, a privatização representa o eixo da precarização das políticas sociais.

Vimos que, o Banco Mundial mudou seu discurso, especificamente, no que se referem às orientações as políticas de Seguridade Social brasileira, ora baseado no neoliberalismo, ora no Social-liberalismo, mas a sua essência permaneceu intacta. A ideologia Social-liberal atendeu aos interesses do capital, à medida que o neoliberalismo enfrenta uma crise de legitimidade, os intelectuais burgueses encontraram na “nova” ideologia uma saída para enfrentar sua crise e se permanecer enquanto classe ideopolítica e economicamente dominante.

Conclui-se que tanto o governo de FHC quanto os governos petistas, Lula e Dilma, mantiveram os compromissos com o capital internacional, seguindo à risca a agenda do Banco Mundial, cumprindo com suas orientações na área social. Os exemplos são bem visíveis: programas de transferência de renda, reformas na previdência, privatização da saúde, dentre outras. Os três governos estão alinhados às orientações do Banco Mundial, concretizando assim a contrarreforma do Estado brasileiro que favorece o projeto do grande capital em detrimento dos direitos sociais. Isso evidencia um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital. Ressalta-se que o processo da contrarreforma que está em curso no Estado brasileiro remete ao contexto das transformações do mundo do capital e que com já foi enfatizado, os governos petistas vem dando continuidade à herança de FHC.

Com isso, podemos inferir que as políticas de Seguridade Social vêm seguindo o mesmo percurso na história brasileira, desde a entrada do neoliberalismo no Brasil, no governo Collor, se consolidando no governo FHC e tendo continuidade no governo Lula e Dilma, apesar de estarem revestidos de um novo discurso neodesenvolvimentista ou novo desenvolvimentismo, sob a égide do Social-liberalismo. Mudam-se os termos, e a

essência permanece a mesma. Afirmamos que entre esses três governos houve continuidades na implementação das políticas de Seguridade Social, sob orientação do Banco Mundial. Em linhas gerais, os três governos em análise nesse estudo, implementaram ajustes e reformas, as quais se fizeram em total concordância com as determinações neoliberais. Em suma, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff seguem a mesma herança dos seus antecessores neoliberais cumprindo à risca a agenda de reformas estabelecidas pelo Banco Mundial.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. Pós-Neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo, Boitempo, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**: a pobreza. Washington, D. C. 1990.

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: O Estado em um mundo em transformação**. Washington, D. C. 1997.

_____. **O combate à Pobreza no Brasil**, 2001^a. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>

_____. **O Banco Mundial**. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>

_____. **Estratégia de Assistência ao País**. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/wbsite/external/homeportuguese/extpaises>>.

BEHRING, Elaine Rossetti. Políticas sociais no governo Lula: uma reflexão: Apesar de algumas inovações, os resultados não apontam na direção de um outro país. **Revista Inscrita**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, ano VI, n. IX, p. 10-4, novembro, 2004.

_____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. 2^a ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____; [et al.]. A trama do Neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 11^a reimpressão, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no governo Lula: Uma política social em disputa e em (re)construção. **Revista Inscrita**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, ano VI, n. IX, p. 18-22, novembro, 2004.

BRASIL. **Decreto Nº 7.492 – Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2011a.

_____. **Caderno Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2011b.

_____. **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.** Disponível em: ><http://www.mds.gov.br><. Acessado em 14 de Fevereiro de 2015.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil.** Versão revista e ampliada dos artigos: As Políticas de Seguridade Social Saúde”. In: CFESS/CEAD. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo III: Política Social. Brasília: UnB – CEAD/CEFSS, 2000e “A Política de Saúde no Brasil: trajetória histórica”. In: Capacitação para Conselheiros de Saúde – textos de apoio. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

_____. A política de saúde no governo Lula: Os principais fundamentos que nortearam a nossa economia na última década foram mantidos. **Revista Inscrita**, Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, ano VI, n. IX, p.35-9, novembro, 2004.

CASTELO, Rodrigo. **Desenvolvimento e Construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. Ana Elizabete Mota (org.). São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **O Social-Liberalismo:** Auge e Crise da Supremacia Burguesa na Era Neoliberal. São Paulo: Expressão popular, 2013.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). **Finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2007.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial;** tradução de Marylene Pinto Michel – São Paulo: Moderna, 1999.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A Saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o Banco Mundial e as tendências da contra-reforma na política de saúde brasileira. In: Temporalis. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS.** Ano VII. Janeiro a junho de 2007. p. 11-38.

_____. **Por que ser contra aos novos modelos de gestão do SUS?** In: BRAVO, M.I.S; MENEZES, J.S.B (org.) Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius - ADUFRJ, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2006.

_____. & GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. RJ: Contraponto, 2007.

GOMES, José M. **Acumulação de capital e plano de estabilização**: um estudo a partir da experiência de âncora cambial na América Latina nos anos 90. José Menezes Gomes. São Paulo. USP: Tese de Doutorado, 2004.

_____. Fundos de pensão, capital estatal e neodesenvolvimentismo. **Revista Política Pública**, São Luís, Número Especial, p. 155-159, julho de 2014.

GOMES, Cláudia Maria Costa. **Os Programas de Transferência de renda na agenda do novo-desenvolvimentismo Latino-Americano**. Projeto de Pesquisa de Iniciação Científica da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2012.

_____. **Conceito e crítica: o novo-desenvolvimentismo na América Latina**. João Pessoa, 2012.

GONÇALVES, Reinado. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e Toyotismo na Civilização do Automóvel**. Coleção Mundo do Trabalho. Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 1999.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo. Edições Loyola, 2008.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Trad. de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Trad. de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LESSA, Sergio. **Trabalho e Proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo, Cortez, 2007.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

MARANHÃO, César. As ilusões do “novo desenvolvimentismo: expressão ideológica da crise na periferia do capitalismo. **O Social em Perspectiva**: políticas, trabalho, serviço social. Gilmaisa M. Costa, Reivan Souza (org.). Maceió: EDUFAL, 2013.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. In: Outubro nº 4, São Paulo, 2000. _____ . Para Além do Capital. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MONTAÑO, Carlos. Das lógicas do estado às lógicas da sociedade civil: Estado e terceiro setor em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n59. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes**. In. MOTA, A. Elizabete (org.s). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo, Cortez, 2006.

_____. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. MOTA, E. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____; BRAZ, Marcelo. **As crises e as contradições do capitalismo**. In: *Economia Política: uma introdução crítica*. Vol. I. Biblioteca Básica/ Serviço Social. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 24-37.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “A reforma do Estado dos Anos 90”. Brasília, Cadernos do Maré, n.1, Brasília, 1997.

_____. **Reforma Administrativa do Sistema de Saúde**. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV reunião do Conselho Diretivo do CLAD. Buenos Aires, 25 de Outubro, 1995.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In.: **Política social e democracia** / Maria Inês Souza Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira (orgs.) - 2. ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>>.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, 2000, 260f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: BERING, BOSCHETTI, GRANEMANN [et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez editora, 2012.

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

SILVA, Giselle Souza da Financeirização do Capital, fundo público e políticas sociais em tempos de crise. In: BRAVO, M. I. S; MENEZES, J. S. B. (org.). **Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade**. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius – ADUFRJ, 2011.

_____. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: BERING, BOSCHETTI, GRANEMANN [et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez editora, 2012.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O Retrocesso das Políticas Sociais Públicas nos Países do Mercosul**. Ser Social. Brasília: UnB, n.07, p. 11-42, julho a dezembro de 2000.

_____. **Crise, Reforma do Estado e Políticas Sociais**. 1998. (Apresentação de trabalho/Conferência ou palestra).

_____. & NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Pobreza e Participação: O jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XXII, n.º 66, p. 145-164, Julho de 2001.

SIQUEIRA, Luana Souza. **Desenvolvimento e Pobreza: uma análise crítica**. Temporalis, Brasília (DF), ano 12, n.24, p.353-384, jul.dez. 2012.

SOARES, Raquel Cavalcante. **A contrarreforma da política de as saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao Serviço Social**. Recife, 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social), Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

TRICARICO, Antônio. **Banco Mundial, riscos e previdência social**. 2007. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/banco.pdf>. Acesso em 05 de janeiro de 2015.