

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social

Trabalho de Conclusão de Curso



Mudanças contemporâneas na Política de Assistência Social no atual contexto da Seguridade Social no Brasil

Aluna: Ana Carolina Moreira Erustes
Orientadora: Alejandra Pastorini

Rio de Janeiro
2007

Ana Carolina Moreira Erustes

Mudanças contemporâneas na Política de Assistência
Social no atual contexto da Seguridade Social no
Brasil

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado à Escola
de Serviço Social da
Universidade Federal do Rio
de Janeiro, como requisito
parcial para obtenção do
título de Bacharel em
Serviço Social.

Rio de Janeiro
2007

Sumário

INTRODUÇÃO _____	4
CAPÍTULO I – Panorama histórico da assistência social no Brasil _____	8
1.1. Trajetória da assistência: a emergência da “questão social” no Brasil	8
1.2. Assistência Social como direito de cidadania _____	25
 CAPÍTULO II – A Reforma do Estado e as Políticas de Assistência Social no Brasil _____	 38
2.1. O surgimento do neoliberalismo _____	38
2.2. A Reforma do Estado e as políticas sociais no contexto do neoliberalismo _____	47
 CAPÍTULO III – O Banco Mundial e a seguridade social no Brasil _____	 62
3.1. O surgimento e desenvolvimento do BIRD _____	63
3.2. Condicionalidades impositivas do BIRD e suas repercussões nas Políticas Sociais _____	70
3.3. Limites para o avanço da Política de Assistência Social e os acordos multilaterais _____	83
 CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	 91
 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA _____	 98
 REFERÊNCIA HEMEROGRÁFICA _____	 102

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso visa cumprir uma exigência curricular da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro para a obtenção do diploma de bacharel em Serviço Social.

Temos como objeto de estudo a análise da relação entre o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a seguridade social no Brasil a partir da década de 90, mas especificamente entender as diretrizes impostas por esse organismo multilateral para a organização e o desenvolvimento da Política de Assistência Social, integrante do tripé da seguridade social.

O Objetivo principal é analisar as influências que as diretrizes impostas pelo Bird exercem para a organização da Política de Assistência Social no Brasil; centrando nossa atenção nas transformações que a Reforma do Estado trouxe para a Assistência Social no Brasil e de que forma as imposições do Bird representam um retrocesso para a efetivação e materialização dos preceitos estabelecidos na Constituição e na Loas.

Para alcançar tal objetivo foram traçados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa teórica com a qual pretendemos analisar e entender as categorias teóricas que se referem a política de assistência social, tendo como suporte a bibliografia referida ao tema. Por meio da pesquisa documental realizamos um estudo da estrutura jurídico-normativo da assistência social e também do conjunto de documentos e relatórios que contêm as propostas dos organismos multilaterais para a assistência social.

Partimos da idéia de que a promulgação da Constituição Federal de 1988 marca o período de redemocratização da sociedade e marca também um período de grandes conquistas políticas e sociais, no qual foram ampliados e garantidos

os direitos sociais, estes que antes eram vistos apenas como uma ajuda do Estado.

Entretanto na mesma conjuntura dessas conquistas sociais a ideologia neoliberal foi ganhando força no país, sendo implementada por meio de Reformas que visam reduzir a atuação e os gastos do Estado no social, configurando um retrocesso na efetivação dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal.

O interesse pelo tema se deu pelo fato de que o profissional de Serviço Social atua diretamente com a questão da efetivação dos direitos. Sendo este estudo de extrema relevância para o Serviço Social, uma vez que é uma profissão que atua diretamente no campo das políticas sociais com o objetivo de viabilizar os direitos da população, assegurando a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais. Segundo o Código de Ética, é princípio fundamental da profissão “o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática” (Código de Ética, 1993). Além de ser um profissional que atua diretamente no planejamento, elaboração e execução das políticas sociais.

Como estudante de Serviço Social este estudo será de extrema importância, pois permitirá um aprimoramento intelectual deste tema pelo qual já tinha interesse e também permitirá um amadurecimento teórico da totalidade da minha formação profissional.

Além do que, por ser estudante de Serviço Social que é um dos poucos cursos que defende na sua formação profissional a consolidação dos direitos sociais, ampliação da cidadania e a justiça social. E ainda pela dificuldade de sermos reconhecidos como curso que produz conhecimento, levando em consideração que os trabalhos científicos do Serviço Social não interessam ao grande capital. Diante disso é necessário um maior número de trabalhos acadêmicos que analisam criticamente a ideologia neoliberal e que defendam a

idéia de políticas públicas universais como um direito do cidadão e dever do Estado.

Do ponto de vista teórico considero este objeto de grande importância, pois o sistema universitário está passando por um momento de aprovação da Reforma Universitária que dá continuidade a política neoliberal. Essa reforma visa privatizar o ensino superior contribuindo para sua degradação e acabando completamente com a idéia de educação como política pública, direito de todos e dever do Estado. Sendo muito importante uma reflexão referente aos aspectos perversos que a ideologia neoliberal causa para o desenvolvimento das políticas sociais, que tornam-se cada vez mais fragmentadas, focalizadas e seletivas não se tornando um meio capaz de diminuir as desigualdades sociais e combater a “questão social”.

O trabalho foi dividido em três capítulos nos quais os principais eixos de estudo abordados foram: a trajetória histórica da assistência com ênfase nas práticas assistencialistas e clientelistas que historicamente caracterizaram as ações sociais no Brasil, assunto abordado no primeiro capítulo.

No segundo capítulo estudaremos mais profundamente a Reforma do Estado que começou a ser implementada na segunda metade da década de 90, introduzindo mudanças significativas na forma de organização e intervenção do Estado, tendo como horizonte o ideário neoliberal, e incorporando as exigências dos organismos multilaterais. Neste capítulo percorro desde o surgimento do liberalismo clássico e suas diferenças com o neoliberalismo, até a forma como este se desenvolve no atual contexto brasileiro.

No terceiro capítulo estudaremos a influência das indicações impositivas dos organismos multilaterais para a seguridade social no Brasil. A agência multilateral escolhida para a pesquisa foi o Banco Mundial tem como eixo central ações emergências e focalizadas na área da assistência social que visam atender as necessidades mais urgentes da população tendo como meta a redução da pobreza, assim o Estado deve se concentrar apenas para atender as necessidades dos setores mais pauperizados da população. Pretendemos

conhecer a trajetória do Banco Mundial e sua lógica de atuação que tem como objetivo declarado a redução da pobreza por meio de programas focalizados a partir da definição de *linhas de pobreza*. Estes programas acabam deixando de fora inúmeras famílias que estejam “acima” dessa linha, mas não deixam de ser sujeitos cujas necessidades básicas não estão satisfeitas. Este fato coloca novos desafios para a Assistência Social no Brasil que passa a ser centrada em programas focalizados e emergências de alívio da pobreza.

Terminamos este trabalho estudando a estrutura jurídico-normativo da assistência social no Brasil - Constituição Federal/88 e a Lei Orgânica da Assistência (LOAS), identificando os avanços que estas legislações representam para a política de assistência social. Analisando criticamente o conceito de assistência social que estas estabelecem e o conceito de assistencialismo que historicamente caracterizou as ações sociais no Brasil. Também analisamos o conjunto de documentos e relatórios que contêm as propostas e/ou diretrizes do Banco Mundial para a assistência social.

CAPÍTULO I

PANORAMA HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para entender como a Política de Assistência Social se apresenta hoje é necessário conhecer o seu significado e a sua trajetória histórica, que será discutido neste primeiro capítulo. Este será dividido em dois pontos, no primeiro buscarei conhecer a trajetória histórica da assistência no Brasil desde a Primeira República até meados da década de 80, com ênfase nas formas de assistencialismo e clientelismo que historicamente assumem as ações assistenciais no Brasil.

No segundo ponto realizarei um breve histórico da assistência social desde a consolidação da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência - LOAS até a atual conjuntura. A partir desse momento a assistência social passou a integrar o tripé da seguridade social adquirindo assim o *status* de política pública, garantidora dos direitos de cidadania.

1.1. Trajetória da assistência: a emergência da “questão social” no Brasil

Historicamente no Brasil, a assistência foi vista como caridade e filantropia, caracterizada por práticas assistencialistas e clientelistas. As ações assistenciais estiveram focalizadas nas camadas da população excluídas da proteção social do Estado e foram caracterizadas como ações emergências que no fim, acabam contribuindo para reproduzir a pobreza e as desigualdades sociais.

No período da Primeira República de 1889 -1930, o Brasil mudou sua forma de governo, passando de monarquia para república, entretanto o poder continuou nas mãos de poucos latifundiários produtores de café, o que contribuiu para a manutenção da corrupção na política. Era um momento de transição da mão-de-obra escrava para mão-de-obra assalariada, no qual o país iniciava seu processo de industrialização, que tornou possível a emergência de uma incipiente classe operária e o seu ingresso no cenário político, quando, segundo Iamamoto (2003), passou a exigir o seu reconhecimento enquanto classe, caracterizando o momento do surgimento da “questão social”, que segundo as palavras da autora, *é a expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado* (2003, pg, 77).

De acordo com Pastorini (2002), a “questão social” surge vinculada ao trabalho assalariado e é caracterizada por um conjunto de problemas específicos do desenvolvimento capitalista, vinculado ao problema do pauperismo, visto que, o crescimento da pobreza dá-se na razão direta com a possibilidade de aumento da produção social da riqueza. Deste modo, a “questão social” tem sua origem relacionada com o antagonismo entre capital e trabalho, sendo expressão desse processo de exploração.

Esse processo acelerado de industrialização paralelo ao processo de urbanização crescente trouxeram desigualdades e acarretaram no surgimento de novos grupos sociais, gerando mudanças econômicas e sociais. De acordo com Valladares, o indivíduo era culpabilizado pelo seu fracasso e por sua situação de pobreza, e esta era entendida como fruto de uma desordem das grandes cidades, que haviam crescido sem planejamento tornando-se foco de propagação de doenças, decorrentes das precárias condições de vida. Foi nesse período que ocorreu a expansão dos cortiços, pensados como,

“a própria expressão da insalubridade, da doença e, por extensão, da pobreza. As condições materiais dos que aí se amontoavam eram propícias à propagação das epidemias e, muito embora se acreditasse que estas fossem mais fatais entre os pobres que entre os ricos, era no cortiço que germinava o mal que colocava em risco a saúde da população como um todo” (Valladares, 1991, pg. 86).

Esse contexto produziu uma massa de trabalhadores que precisavam ser atendidos por medidas assistenciais para suprir suas necessidades básicas de reprodução, entretanto, esse período foi marcado por práticas assistencialistas, realizadas em grande parte por intermédio da igreja católica sem articulação com o Estado Republicano, que praticamente esteve ausente para atuar frente a “questão social”. Essas medidas realizadas pelas igrejas não contribuíam com a transformação social direcionada para a diminuição das desigualdades sociais e não levavam em consideração os interesses da classe operária, que constituíam-se como sujeitos sem direitos.

O Estado passou a adotar medidas que obrigavam o indivíduo ao trabalho com o objetivo de dar impulso à modernização e à industrialização da sociedade para atingir seus ideais capitalistas. O atendimento das manifestações da “questão social” nesse momento, não foram assumidas como responsabilidade da classe dominante, eram consideradas como questões marginalizadas ou ilegais e subversivas devendo ser tratadas nos aparelhos repressivos do Estado, ou como problemas individuais reestrangendo-se às instituições privadas benemerentes.

Esses operários vendiam diariamente a sua força de trabalho mas não tinham seus direitos garantidos por parte do Estado, isso fez com que estes começassem a se organizar para defender seus interesses em comum.

O Estado reconhecia que essa incipiente classe operária poderia representar perigo para a manutenção da ordem burguesa vigente, entretanto, não a legitimava como algo que deveria ser tratado por meio de políticas, e sim através da repressão com o objetivo de ocultar o que a “questão social” representava, que era o conflito entre a relação capital e o trabalho.

De acordo com Cerqueira Filho

“... para as oligarquias agrárias, e mesmo para os setores burgueses emergentes, negar ‘questão social’ como questão, não implicava lidar com o medo que o avanço do proletariado impunha (o que supõe atividade política), mas querer vencer o medo à força. As classes dominantes pretendiam vencer esse medo pela ocultação, tanto do medo quanto da ‘questão social’ em si” (1982, pg. 50).

De acordo com o autor, durante quase toda a Primeira República, as manifestações da “questão social” foram tratadas com uma combinação de repressão e assistência, como forma de manter a ordem social estabelecida. O autor ressalta que neste período não havia políticas para promover uma melhoria nas condições de vida da população e que a sociedade era marcada pela herança do trabalho escravo e do paternalismo, este que era uma outra forma de tratar a “questão social” por meio da lógica do favor. O Estado ainda trazia muitas características patrimonialistas e era marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados, tendo como consequência a corrupção e o clientelismo.

Esse mesmo Estado apenas se limitava ao atendimento de forma emergencial das reivindicações sociais dos trabalhadores. Nesse período a pobreza se agravou e o governo não podia mais ocultar e nem tratar a “questão social” como “caso de polícia”, pois ela ganhava força e *“um número cada vez maior de operários se encarregavam de conferir ao problema a dimensão e o eco que as classes dominantes não cansavam de tentar diminuir”* (Cerqueira Filho, 1982, pg. 59).

A autor anteriormente citado diz que este foi um período marcado pela luta e rebeldia popular e por grandes conquistas do proletariado que intensificaram os movimentos reivindicatórios, esse momento culminou também com o declínio da economia cafeeira e com o aumento das contradições econômicas geradas pelo desenvolvimento capitalista. Para o autor foi todo esse contexto de crise que possibilitou a articulação de diversos setores da sociedade (oligarquias regionais não ligadas a economia cafeeira, setores militares e outras frações da burguesia) que defendiam uma produção diversificada e voltada para o mercado interno e uma reforma política que ampliasse a participação dessas diversas frações burguesas. Todas essas mudanças culminaram com a revolução de 30 representando o fim do período da República Velha e o início do governo provisório assumido por Vargas e logo depois com sua eleição em 1934.

Ao perceber que a classe operária vinha se organizando o governo passou a reconhecer a “questão social” no Brasil e concedeu alguns benefícios trabalhistas com o objetivo de desmobilizar a classe operária. O Período

Varguista assumiu uma organização corporativa marcando o início de um novo formato do Estado que promove o atendimento das manifestações da “questão social” por meio de uma legislação sindical e trabalhista, e ao mesmo tempo, passando a reprimir a organização política e sindical dos trabalhadores.

“Embora a questão social não fosse mais considerada uma questão de polícia, ela não foi alçada a questão de política maior que merecesse a mesma atenção que o governo dispensava à área econômica. Na verdade, a política social brasileira desse período, não obstante encapada pelo Estado, funcionava, no mais das vezes, como uma espécie de *zona cinzenta*, onde se operavam barganhas políticas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querelas reguladas jurídicas e administrativamente e, portanto, despolitizada” (Pereira, 2000, pg.130).

Segundo Mestriner (2001), o Estado cria a Caixa de Subvenções em 1931, com o intuito de organizar as ações benemerentes, que atribuía auxílios e subvenções às organizações sociais tendo o Ministério da Justiça como instituição mediadora que fazia a seleção e fiscalização dos processos seguindo algumas normas legais.

O trabalho formal passou a ser extremamente valorizado, pois havia a necessidade de constituição de mão-de-obra assalariada para trabalhar nas indústrias, iniciou-se um processo de educação dos trabalhadores para que estes se tornassem aptos ao trabalho na indústria.

Logo após, em 1932 é criado o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS) com a finalidade de dar um maior rendimento as ações sociais da classe dominante e da igreja católica. O CEAS fundou, em 1936, a primeira Escola de Serviço Social, visto que, já era sentida pelas classes dominantes a necessidade de contar com profissionais especializados para promover um melhor desenvolvimento do trabalho social com os trabalhadores e sua família. Essa necessidade de uma formação técnica especializada estará no centro dos debates desse período, e foi possibilitando o surgimento de outros cursos e escolas de formação técnica para o Serviço Social. Compreender esse processo e as características de formação das Escolas de Serviço Social é fundamental para compreendermos como as práticas assistenciais passaram a ser

desenvolvidas pelas instituições naquele período. Segundo Iamamoto, o Serviço Social técnico tinha por objetivo,

“Adaptação do indivíduo ao meio e do meio ao indivíduo, pesquisa das causas profundas dos males sociais – procura da causa dos desajustamentos sociais e ação direta sobre eles de maneira científica – a fim de não só remediar mas ainda de curar e prevenir seu reaparecimento, eis a forma que tomou atualmente a atividade orientada ao saneamento das deficiências individuais e coletivas” (2003, pg. 202).

A assistência passa a ser vista também como uma forma de atender os problemas sociais baseado em uma nova “metodologia científica” promovida pelas Escolas de Serviço Social.

Em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que segundo Mestriner, *“foi a forma de consolidar a estratégia de aliança entre o Estado e a sociedade civil, via filantropia” (2001, pg. 68)*. O CNSS¹ passa a avaliar os pedidos de subvenções das organizações sociais, constituindo-se num conselho de auxílios e subvenções, cumprindo o papel do Estado de subsidiário das ações das instituições privadas. A criação do CNSS não está relacionada ao surgimento das Escolas de Serviço Social e nem a profissionalização do Serviço Social.

O CNSS foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social, o Conselho substituíra o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar, possuindo este certa autonomia em relação ao Estado.

As ações sociais continuaram sendo desenvolvidas no âmbito privado e filantrópico pelas entidades sociais que eram mediadas pelos mecanismos de subvenções não representando assim, uma ruptura com o passado e mantendo o caráter emergencial das ações sociais. Segundo Mestriner (2001), a partir desse momento o Estado assume um forte papel subsidiário das entidades privadas de assistência.

¹ O CNSS passa a assumir as ações e responsabilidades que outrora tinha a Caixa de Subvenções, extinta em 1938 com a criação do Conselho.

Esse governo foi marcado pelo aprofundamento do corporativismo que tinha a necessidade de controlar os setores da sociedade que surgiam com o surto da industrialização, essa nova dimensão corporativa reconhece a necessidade de enfrentar a “questão social”, segundo Mestriner, *“a retórica insistirá na promoção do bem-estar nacional, caracterizado como a realização do bem comum”* (idem, p 72).

A ideologia dominante deste período é a do trabalho como uma virtude, dessa forma, entendia-se que através do trabalho (venda da força de trabalho), os indivíduos estariam contribuindo para o desenvolvimento de toda a sociedade. Segundo a Mestriner, *“Instala-se uma estratégia político-ideológica de combate a pobreza, centrada justamente na valorização do trabalho”* (Idem, pg. 75).

Assim, todos os que forem trabalhadores com vínculos formais de emprego terão acesso a proteção regulada pelo Estado e o não-trabalhador será estigmatizado como não-cidadão portanto, sem proteção direta do Estado. Este que se esconde atrás de um conjunto de entidades da sociedade civil, principalmente, de cunho religioso que irão prestar as ajudas sociais para essas camadas da população não incluídas na proteção Estatal. O amparo social foi a estratégia do governo para atender os “excluídos” do mercado de trabalho buscando assim, criar uma imagem de sociedade harmônica onde os ricos ajudariam os pobres amenizando os conflitos sociais.

Assim, o governo apela aos valores cristãos da sociedade brasileira, fortalecendo sua parceria com a igreja católica como forma de promover um conformismo em relação a sua condição de pobreza; dessa maneira *“o bem-estar é oferecido ‘paternalmente’ por intervenção do Estado (personificado na figura do presidente) para os trabalhadores e esvaziando a idéia de participação política”* (idem, pg. 84).

Em 1937 Getúlio Vargas institui o Estado Novo que foi marcado pelo aprofundamento do modelo corporativista já iniciado em 1934, essa forma de governo tinha caráter centralizador, regulador e autoritário, estimulando a industrialização por meio do Estado interventor desenvolvimentista. O Estado que

era considerado como paternalista visava o controle da classe trabalhadora por meio da “cidadania regulada”, na qual só era considerado cidadão detentor de direitos aquele que fosse trabalhador formal, e dessa forma teria seus direitos garantidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas - 1943 (CLT), desestimulando a organização autônoma dos trabalhadores. Essa legislação foi um instrumento muito importante da relação entre os empregados e os empregadores, pois sistematizou em um todo, a legislação trabalhista e previdenciária formulada desde 1930. Segundo Mestriner,

“Põe-se em prática um conjunto de instrumentos legais, que permitem aos trabalhadores formais reclamar perante o Estado a atenção aos seus direitos; e ao mesmo tempo, ao governo munir-se de apoio jurídico e de uma burocracia habilitada a manipular novos objetivos, novos procedimentos e novas técnicas” (idem, pg. 89).

O conceito de cidadania regulada previa que os cidadãos deveriam ter suas ocupações reconhecidas e definidas em lei, a extensão da cidadania acontecia através da regulamentação de novas profissões e por meio da carteira de trabalho. Os indivíduos que não trabalhavam eram considerados *não-cidadãos* e mesmo aqueles que trabalhavam no mercado informal ou na área rural, não tinham seus direitos trabalhistas garantidos pois suas ocupações não eram regulamentadas. Estes representavam a maior parte da população brasileira. A igualdade estabelecida em lei para os trabalhadores reproduzia e legitimava a desigualdade entre os trabalhadores e os não-trabalhadores.

Os trabalhadores ou brasileiros que não se inserissem no mercado formal de trabalho estavam fora da proteção social e das regras formais da cidadania regulada. Essa exigência de comprovação de regulamentação profissional acabava gerando uma segmentação da sociedade que estigmatizava o trabalhador e o pobre considerado incapaz para o trabalho e não “merecedor” da proteção estatal. Estes eram considerados também como marginais, criminosos e subversivos e o Estado se utilizava da repressão para conter esse segmento da população.

A partir de 1930, o processo de industrialização da sociedade se tornava cada vez mais intenso, gerando conflitos entre o capital e trabalho que passaram a ser abafados por meio da repressão.

“A legislação social, embora coíba os maiores excessos cometidos na extração do trabalho excedente, no final vai reafirmar a dominação do capital. Apesar de ter como objetivo preservar a classe operária de uma pauperização drástica, ao mesmo tempo destina-se a manter as relação de produção em conformidade com as exigências do desenvolvimento econômico”. (idem, pg. 90)

Foi nesse período do Estado Novo que surgiram as primeiras instituições de proteção social, que consistiam em uma política de manipulação das massas populares. Segundo a autora, nesse período vão se distinguir dos tipos de filantropia, a assistência médico-hospitalar e o atendimento à criança. O governo passa a investir na organização de um sistema de instituições sociais, que permitam a harmonização dos interesses entre patrões e empregados.

As práticas assistências nesse momento serão voltadas à recuperação de meninos e meninas incentivando a educação, o trabalho infanto-juvenil e prevenindo a delinquência. Entretanto vai acontecer a proliferação de muitos internatos e educandários que acarretaram no hábito de internações desnecessárias.

O governo busca que os sindicatos deixem de se envolver com questões políticas para coloborarem com o poder público tornando-se centros assistências complementares à previdência e assistência social. Segundo Iamamoto (2003), os sindicatos passam a administrar os serviços assistenciais o objetivo era desviar a atenção dos trabalhadores, dando recursos assistenciais para resolverem os problemas do baixo salário.

Essa filantropia disciplinadora será instrumento político importante na moldagem do corpo do trabalhador que se idealiza, e segundo Mestriner esta fato se desenvolverá por meio de ações sociais fragmentadas, emergenciais e de caráter paliativo, sem constituir-se realmente em uma política de assistência social.

Assim os trabalhadores formais serão regulados pela legislação trabalhista, tendo acesso às políticas sociais como a previdência social, enquanto o exército industrial de reserva terá suas necessidades atendidas via benemerência e filantropia. A assistência social neste momento está atrelada à questão do trabalho formal e à legislação trabalhista,

“O usufruto de toda essa legislação (trabalhista, previdenciária e de regulação da filantropia) atrela-rá o movimento operário ao Estado, sendo que os benefícios recebidos devem ser assim retribuídos pela obediência social. Esta reciprocidade é que vai reger a lógica de legitimidade do governo, a ser controlada pelo Estado” (Mestriner, 2001, pg. 103).

O governo desenvolvia práticas marginais, baseadas no clientelismo e no favor para aqueles que não estivessem inseridos no mercado formal de trabalho o que acarretava na negação de seus direitos. A atenção à pobreza permaneceu sem uma política pública e articulada a outras políticas setoriais.

No início dos anos 40 o governo lança a primeira campanha assistencial de âmbito nacional por meio da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA, criada em 1942, que inaugura a relação entre a assistência e o primeiro - damismo. A LBA é criada logo após a inserção do Brasil na segunda guerra mundial; E tinha como objetivo instituído promover assistência às famílias cujos chefes haviam sido recrutados para a guerra, assim como apoiar as ações que se relacionasse ao esforço de guerra. Progressivamente a LBA vai passar a atuar em diversas áreas de assistência, constituindo-se num importante instrumento para a reorganização assistencial e para desenvolvimento do Serviço Social técnico, pois oferece apoio às escolas especializadas existentes.

É inaugurada assim a benemerência estatal voltada a aglutinar as organizações assistencias, integrando a iniciativa privada ao Estado intervencionista de desenvolver a lógica do favor e da ajuda social. Dentro do papel de subsidiaridade do Estado, Vargas começa a estimular o trabalho voluntário, especialmente o feminino. E nesse mesmo momento, vai se abrindo também um amplo espaço de intervenção para a igreja católica que é chamada a colaborar para a estabilidade do novo regime político.

“Assim, a assistência social se reduz mais a uma prática de ajustamento social, a uma política integrativa: harmonizar as classes em conflito, substituir a ‘vadiagem’ por hábitos sadios de trabalho. As instituições serão também bastante limitadas ao protagonismo do operariado” (idem, 2001, pg. 110)

Com o fim do Estado Novo em 1945, consubstanciou-se a adoção de uma nova Constituição de cunho liberal e democrático que aumentou a participação de todos os segmentos da sociedade em defesa do nacional-desenvolvimentismo. Os sindicatos passam a ser mais autônomos da regulação estatal e os movimentos sociais voltaram a reivindicar por seus direitos sociais. Nesse período houve aumento do desemprego causado pela intensa migração e essa nova Constituição estimulou a ampliação de instituições sociais, mas não se estabeleceu uma política para a área social.

Em 1946, surge a Fundação Leão XIII, no Estado do Rio de Janeiro, por um Decreto-lei, como a primeira grande instituição assistencial que tinha como objetivo atuar de forma ampla sobre os moradores das favelas, que concentram grande parcela da população portadora de necessidades especiais. De acordo com Iamamoto (2003), essa instituição contou com amplo apoio do Estado e da igreja católica, pois estas acreditavam que as favelas cariocas poderiam constituir-se em redutos eleitorais do Partido Comunista no País e era necessário controlar essa população para conter o avanço comunista. Os “usuários” da Fundação Leão XIII, em sua grande maioria, não se enquadravam na categoria de cidadãos, pois a ocupação deles não era reconhecida pelo Estado pois não possuíam carteira de trabalho.

Um fato importante nesse período foi a criação do Sesi – Serviço Social da Indústria que executava medidas para contribuir com o bem-estar do trabalhador na indústria. Nesse momento o investimento era em serviços assistenciais de educação popular e qualificação da mão-de-obra,

“Por influência do ensino de Serviço Social, as atividades de assistência são negadas como benemerência e passam a absorver as técnicas e métodos da teoria do Serviço Social, carregando-se de cientificismo e sofisticação. Revestem-se de maior racionalidade, sendo assumidas por instituições de maior porte. No entanto, não se libertam do caráter adjutório, já que, negadas no âmbito de efetivas políticas sociais estatais, constituem-se apenas práticas sociais,

mesmo contando com a orientação do Estado, que busca apoio e assessoria nas faculdades especializadas” (Mestriner, 2001, pg. 148).

Essas instituições viam na educação uma forma de arrancar o proletariado das influências dos ideais comunistas, assim a atuação do Serviço Social será baseada na educação popular, que segundo Yamamoto “*sempre teve em sua base uma visão de ‘democratização’ da cultura... que deveria ser acessíveis a toda a população*” (2003, pg. 286). A Fundação Leão XIII atendia uma população que tradicionalmente nunca teve acesso a uma infra-estrutura social, nesse momento para o Estado o analfabetismo era percebido como a causa fundamental da marginalização social dessa população.

Nesse momento as instituições sociais direcionavam seus programas para uma política integrativa e ajustadora, sob a influência de idéias projetadas por organismos internacionais como a ONU – os programas e serviços mantinham o caráter fragmentado, pontual e emergencial.

Em 1955 foi eleito para Presidente da República Juscelino Kubitschek, esse governo era defensor do desenvolvimento econômico baseado na expansão industrial, como a solução para os problemas sociais do país. Defendia também uma política econômica direcionada a interesses internacionais, estreitando a relação entre o Brasil e os Estados Unidos. Em decorrência disso, houve um grave processo de pauperização da força de trabalho que acelerou os movimentos reivindicatórios, mas este governo não exerceu controle repressivo aos sindicatos.

Segundo Porfírio, et alli (2000), dois projetos polarizam a sociedade civil neste momento: O democratizante e o desenvolvimento associado “pelo alto”, que era a *estratégia de desenvolvimento nacionalista*, cujo pressuposto é um projeto de capitalismo nacional. Este era vinculado às classes populares e defendia o nacional-desenvolvimentismo. O segundo era a *estratégia de desenvolvimento dependente*, que tinha como pressuposto um projeto de capitalismo dependente e defensor da associação com o capital monopolista internacional pelo mesmo padrão autoritário que sempre caracterizou a sociedade brasileira. Ambas as estratégias se apresentavam como única alternativa para o progresso econômico

e social, os governos brasileiros ora adotaram a primeira tendência, ora a segunda. Além dessas duas estratégias, existiu também uma terceira estratégia que era a socialista, esta nunca foi hegemonia no Brasil, mas fez oposição as outras duas.

Os problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento econômico brasileiro se tornaram mais evidentes a partir dos anos 60, o proletariado e os estudantes universitários estavam mais politizados e, no campo os trabalhadores rurais começaram a se organizar nas ligas camponesas. Percebe-se então, uma mobilização das classes trabalhadoras urbanas e rurais, que passaram a reivindicar seus direitos.

Segundo Pereira, na década de 60, que se iniciou com Jânio Quadros e João Goulart (Jango) na presidência, o Brasil passou por um momento de crise política e estagnação econômica. Após a renúncia de Jânio Quadros, que só ficou sete meses no poder, Jango assumiu a presidência da República e elaborou o Plano Trienal, que incluía Reformas Institucionais de Base (administrativa, bancária, fiscal e agrária), criou o 13º salário, promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social, entre outras coisas.

“Apesar de curto, esse governo apresentou uma proposta mais progressista de política social e uma intenção deliberada de intervir nas bases de políticas e instituições estratégicas. Entretanto, o intento governamental de realizar reformas de base, reivindicadas pela sociedade, e mudanças no sistema eleitoral, na organização urbana, na educação superior e na relação prevalecente do país com o capital estrangeiro, provocou inquietações conservadoras, levando a burguesia industrial e a classe média (que temiam o socialismo) a se rearticular com as velhas forças agromercantis para agir contra Goulart. Resultado: o golpe militar de 1964 e a inauguração de um outro padrão (autoritário) político-administrativo no país” (Pereira, 2000, pg. 134).

A “questão social” foi definitivamente vista como uma questão política e os movimentos sociais foram sendo percebidos como ameaçadores aos interesses burgueses, passando a ser reprimidos, e com a crise iniciada em 1962 deu-se as condições para o golpe militar de 64 que implementou o modelo internacionalista. Durante o tempo em que ficou no poder, Jango não conseguiu por em prática suas reformas de base, que não saíram do papel. Sendo pressionados pelos

setores mais conservadores da sociedade teve seu mandato interrompido pelo golpe militar de 64.

Nesse momento o governo federal passou a ser dirigido por militares que governaram por meio de Atos Institucionais, foi um período de intensa repressão aos movimentos populares, de perda de direitos e torturas. O poder era centralizado e concentrado no executivo fundamentado na ideologia da segurança nacional, contra as ideias comunistas, para justificar as medidas arbitrárias e de força. Com o regime militar, o Estado deixou de ser populista e se tornou tecnocrático e centralizado com o objetivo de eficiência econômica e a defesa do capitalismo.

Esse regime ditatorial defendia que a solução para os problemas sociais era a expansão do setor econômico associado a estabilidade política. Esse regime aumentou a concentração de renda e favoreu a acumulação capitalista, impedindo a redistribuição da renda.

As políticas sociais no período ditatorial continuaram fragmentadas, centralizadas e burocratizadas pelas instituições que as implementavam como forma de manter o controle social. Tendo como consequência um intenso empobrecimento da população e um aumento da desigualdade social, o lema era fazer o bolo (economia) crescer para depois distribuir, mas o que aconteceu foi o inverso, a concentração de renda aumentou aliada a precárias condições de vida. Isso ocasionou no agravamento da “questão social”, então o governo federal se aliou a elite econômica para promover ações sociais com o objetivo de amenizar essa crise.

Durante o período ditatorial, foi editado o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento que salientou a questão da assistência no país e a partir disto foi implementado o Conselho de Desenvolvimento Social junto a Previdência da República e foi criado em 1974 o Ministério da Previdência e Assistência - MPAS, que foi o órgão responsável pelos programas sociais de combate a pobreza.

A “questão social” era tratada por um misto de assistência e repressão:

“A ‘questão social’ é controlada pelo economicismo e pela coerção e violência, predominantemente em todos os governos desse período. O conflito social, que se manifesta esporadicamente, será reprimido de forma severa como subversão da ordem e caso de polícia, minimizando ou ocultado pela ideologia dominante. A organização dos trabalhadores fica dificultada, e a ‘Lei da Greve’, de 1978, extremamente dura, torna mais raros os movimentos reivindicatórios no país” (Mestriner, 2001, pg. 158-159).

A autora considera as políticas sociais como funcionais ao sistema capitalista atuando como um mecanismo de manutenção da reprodução do capital e da força de trabalho. Segundo a autora, foi criando-se nesse período um “racionalismo técnico” que ocultava a situação de opressão e exploração social em vigor, que sob a aparência de redistribuição contribuía para aumentar a acumulação capitalista.

As ações no campo social se ligavam ao desenvolvimento, que estavam associadas a industrialização. Mestriner diz, que nesse período foram criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que se voltava para a educação de adultos. A educação teve ênfase no ensino técnico para preparar mão-de-obra qualificada e barata. Todas as ações estavam voltadas para preparar melhor os trabalhadores para as indústrias e assim, avançar no desenvolvimento do país.

O Estado consolida a assistência social como uma forma de compensar a enorme concentração de renda. O executivo vai se tornando cada vez mais burocratizado e passa a desmembrar os programas sociais, seguindo a lógica da segmentação das necessidades sociais, que só aumenta a exclusão. As práticas sociais foram incorporadas pelas várias instancias governamentais e expandiram-se por toda a federação.

Essa descentralização e ampliação das ações atuou também com as instituições privadas por meio de convênios e parcerias. O Estado se posiciona como colaborador, não assumindo efetivamente a responsabilidade pelas necessidades sociais da população.

Nesse período a LBA, que era a maior instituição de caráter executor da assistência, sofre um grande crescimento ganhando força e um novo estatuto² que lhe atribui significativa ampliação na estrutura, que introduz sua ação por toda a rede de filantropia, por meio de acordos e convênios de cooperação mútua. Entretanto neste período não haviam ainda debate sobre a universalização dos direitos e da cidadania.

Em 1974 o Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS, realiza um seminário que visa subsidiar a iniciativa governamental. O documento que resultou desse encontro destaca a valorização da assistência pelo MPAS e a necessidade de novas ações na área, fugindo do aspecto assistencialista que sempre a caracterizou, de acordo com Mestriner,

“julga ser válido considerar a alternativa de adoção de um modelo de ‘promoção social’ calcado numa concepção de ‘desenvolvimento social’, em que os objetivos a serem atingidos não constituam uma ‘simples consequência de política econômica’, mas tenham sua validade justificada por variáveis de ordem social e humana” (CBCISS In Mestriner, 2001, pg, 168-169).

Nesse período a população alvo das políticas sociais era o chamado exército industrial de reserva, que por não estarem inseridos no mercado formal de trabalho não recebiam a proteção direta do Estado. O acesso aos serviços assistenciais dependia da inserção e da contribuição do indivíduo no sistema previdenciário.

O acesso aos serviços era racionalizado através da criação de mecanismos de seleção, contribuindo para que grande parte da população ficasse de fora do “sistema de proteção social”.

De acordo com Mestriner (2001), a constituição de 1967 previa a isenção de impostos para as instituições sociais, o Estado utilizava-se da lógica da concessão de benefícios para se manter no princípio da subsidiaridade, incentivando a participação da sociedade civil na responsabilidade social.

² Decreto-lei nº593, de 27/05/1969, é transformada em Fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e passa a ser mantida com subvenções da União, estados e municípios. (Mestriner, 2001, pg, 167)

Em 1974 deu-se o início da transição do regime ditatorial para uma democracia no país, a partir do anúncio de uma abertura política “lenta, gradual e segura”. A partir desse momento, os Atos Institucionais tiveram sua vigência finalizada, e com isso, houve um amplo processo de reorganização partidária e as atenções passaram a ser voltadas para as eleições diretas para governador de Estado em 1982. Esse processo trazia para o cenário nacional uma promessa de maior liberdade e igualdade.

Para Cerqueira Filho (1982), no final deste período, a maior parte da população se encontrava em precárias condições de vida, as desigualdades sociais se acentuaram cada vez mais, e foi formando-se uma ampla frente de oposição ao regime ditatorial, com o objetivo de lutar pelo reestabelecimento da democracia. De acordo com Emir Sader,

“O inimigo seria o autoritarismo centralizador de poderes políticos e econômicos nas mãos de uma burguesia estatal e o objetivo dessa luta seria reestabelecer o Estado de direito, redistribuir os poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, ao lado da abertura de espaços de organização e expressão para a sociedade civil.” (1990, pg.49).

Isso fez os trabalhadores se organizarem na luta por melhores condições de vida e de trabalho. Todo esse contexto do processo de redemocratização da sociedade brasileira possibilitou a emergência de novos movimentos sociais na luta pelos direitos, e que trouxeram a tona o debate sobre os direitos humanos e a necessidade de políticas sociais universais que se estendam aos desempregados e aos que se encontram em situação de extrema pobreza.

Na década de 80, cresceu a mobilização da sociedade civil em prol da democratização, os movimentos sociais se organizaram em vários setores e os sindicatos se fortaleceram. O resultado foi a derrubada do regime ditatorial e o reestabelecimento da democracia que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

1.2. Assistência Social como direito de cidadania

A década de 80 representou um grande avanço no sentido de contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento de uma visão crítica da sociedade capitalista, permitindo um deslocamento da compreensão de assistência do âmbito caritativo/assistencialista para a compreensão de assistência como política pública de proteção e direito social.

O período de transição do regime autoritário para a democracia foi de 1985 à 1989 e ficou conhecido como “Transição Democrática” ou “Nova República”. Esse período de transição foi marcado por uma grande crise econômica e social, que provocou um aumento na dívida externa e interna do país e um enorme empobrecimento da população. De acordo com Emir Sader (1990), o desafio não era só romper com o autoritarismo mas superar todo o legado histórico de relacionamento entre Estado e sociedade, que exigia total reformulação do Estado, adoção de um novo modelo de desenvolvimento e um padrão mais autônomo de relação internacional. Os novos movimentos sociais que foram surgindo e que lutavam na defesa dos direitos humanos, contrastavam com toda essa cultura autoritária, patrimonialista e clientelista, ainda prevalente.

Segundo Coutinho (2000) a transição democrática foi caracterizada por uma dinâmica contraditória, este autor chama esse processo de “projeto de abertura”, visto que foi encaminhada “pelo alto”. O autor diz que essa transição reproduziu alguns traços do “prussianismo”³, ou seja, se deu de forma vertical, isenta da participação da população nos processos de tomada de decisão.

Esta transição de acordo com o autor adotou duas iniciativas, a primeira estava relacionada a adoção de uma estratégia repressiva voltada apenas aos setores mais radicais da sociedade civil e a segunda era o esforço em coaptar os setores mais moderados da oposição.

³ O autor ressalta que o que caracterizou a “via prussiana” na transição democrática foi a articulação entre as diversas esferas da classe dominante e as decisões tomadas de cima para baixo. E a ditadura militar criou as condições políticas para a implantação de uma forma dependente de capitalismo que acentuou a exclusão de grande parcela da população dos bens produzidos pelo progresso e das decisões políticas.

“A condição para o êxito desse projeto era que a iniciativa política não escapasse das mãos dos “de cima”, ou seja, que esses fossem capazes de controlar as várias fases daquela etapa(...)” (Coutinho, pg. 90-91, 2000).

Entretando, o autor faz uma ressalva, para o fato de que havia uma forte pressão exercida pelos movimentos sociais, chamados pelo autor de “processo de abertura”⁴,

“essa movimentação se orientava no sentido de superar os limites do projeto geiseliano, mas de certo modo se articulava com ele – ainda que sempre contraditoriamente -, na medida em que tinha como meta ocupar e tentar ampliar os espaços de lutas e de representação que iam sendo progressivamente tolerados e/ou conquistados” (Idem, pg. 91).

O autor compreende que o nosso processo de abertura foi materializado por meio de rupturas parciais e progressivas caracterizado pelo combinação de processos “pelo alto” e de movimentos vindos “de baixo” e é o que o autor chama de uma transição “fraca” e ressalta alguns riscos desse tipo de transição.

“Uma transição desse tipo – que poderíamos chamar de fraca – implicava certamente uma ruptura com a ditadura implantada em 1964, mas não com os traços autoritários e excludentes que caracterizam aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil” (Idem, pg. 93).

Coutinho faz referências a algumas consequências que essa transição “fraca” trouxe para a Nova República, das quais se destacam, a centralidade de decisões no poder executivo, que gera um desequilíbrio entre sociedade civil e Estado; a continuidade de práticas clientelísticas de cooptação de favores; o predomínio de líderes populistas que exercem sua representação diretamente e defendem as formas de democracia representativa em detrimento dos mecanismos de democracia de base; e a tutela militar.

Segundo Mestriner (2001), em 1985 foi eleito indiretamente Tancredo Neves, mas este foi acometido por doença súbita antes da posse, assumindo o posto em seu lugar o vice José Sarney, que governou o País de 1985 a 1990 neste período de transição. Este pôs em execução um quadro de reformas institucionais que visavam o desenvolvimento econômico e o enfrentamento da

⁴ Segundo Coutinho (2000), “projeto de abertura” se diferencia de “processo de abertura”, o segundo se origina de um movimento que vem de baixo para cima e que tem por objetivo colocar limites ao projeto de abertura.

“questão social”. Promovendo uma reorganização da Secretária da Assistência Social no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, privilegiando os programas de caráter preventivo como forma de superar as práticas assistencialistas. A assistência social no governo Sarney, era legitimada como uma estratégia de enfrentamento da pobreza priorizada pelos acordos internacionais do Brasil com os organismos multilaterais com objetivo de diminuir a desigualdade e a pobreza⁵. Nesse período o Banco Mundial passou a oferecer mais empréstimos ao Brasil, devido ao início do processo de abertura econômica e estes passaram a ser sujeitos a condicionalidades econômicas que tinham como objetivo adequar a economia desses países aos interesses do grande capital⁶.

Entretanto houve muita dificuldade em conseguir essa articulação das funções previdenciárias às assistenciais, pois alegavam que os programas sociais poderiam ser uma ameaça ao equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Assim, não foi possível levar adiante a proposta de reforma política do governo Sarney, que optou por investir em ações sociais focalizadas e emergenciais.

No âmbito estatal a LBA se destacou como principal órgão de ação social do governo e foi incorporada a recém criada Secretaria Especial da Ação Comunitária. De acordo com Mestriner (2001), a LBA demonstrava nesse momento a intenção de ganhar hegemonia sobre as forças do setor religioso e filantrópico, que até então trabalhavam com as camadas mais pobres da população. Nesse período o CNSS foi precipitadamente extinto por um Decreto que foi revogado dois meses depois, pois percebeu-se que ainda era necessário como órgão regulador das instituições privadas e também, por ser o órgão viabilizador das subvenções junto as instituições filantrópicas. A LBA foi privilegiada como uma “agência de desenvolvimento social”, com *status* de Secretaria de Estado tendo assim que rever suas diretrizes e estratégias para superar a cultura institucional patrimonialista e centralista. O CNSS ficou de fora desse movimento de reforma e do debate sobre a assistência social, segundo Mestriner, *“Provavelmente por já estar sendo manipulado clientelisticamente.*

⁵ Consultar Mestriner (2003).

⁶ Assunto que será abordado mais profundamente no terceiro capítulo deste trabalho.

(2001, pg,194). Assim, o CNSS permanece burocratizado e com suas atividades cartoriais.

Foi nessa conjuntura de crise política que se gestara a nova Constituição que amplia os direitos de cidadania e ganha dimensão social, introduzindo pela primeira vez a concepção de seguridade social, como um sistema amplo e universal de proteção social.

A seguridade social compreende, a partir dessa Constituição, um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil e passa a ser composta pelo tripé saúde, previdência social e assistência social. A assistência social é concebida como uma política pública que tende à universalidade, “prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social.”⁷ Tendo como princípio a equidade, essa nova Constituição, trás um novo padrão de proteção social que garante e estende o direito à assistência, à saúde e à previdência social a todos os cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 elevou a assistência social a um *status* de política pública, de direito de cidadania, representando a possibilidade de superar o estigma da política de assistência como assistencialista, que é o contraponto do direito. A Constituição foi um avanço em relação aos direitos sociais e para a consolidação de um Estado de bem-estar social provedor da universalização dos direitos de cidadania.

Entretanto essa Constituição vai demandar a elaboração de leis complementares que garantam a sua operacionalização, o que acarretará na dificuldade de integrar as três áreas componentes da seguridade social (previdência, saúde e assistência social), visto que, estas foram reguladas por leis distintas e em ministérios separados. No caso da assistência social houve um atraso na elaboração da proposta de Lei Orgânica da Assistência Social, que só aconteceu mais tarde na década de 90⁸, por intervenção das universidades e organizações da categoria profissional de assistentes sociais.

⁷ Constituição Federal de 1998, artigo 203.

⁸ Após ser vetada pelo presidente Collor de Mello, em 1993, no governo Itamar Franco, aprovou-se a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº. 8742/1993).

De acordo com Mestriner (2001), apesar desse contexto, a década de 80 foi um período bem dinâmico para a assistência, pois teve um amplo processo de discussão com a realização de muitos eventos e com intensa produção intelectual. A década de 80 viveu um processo de transição do velho para o novo, no qual as antigas práticas assistencialista e clientelistas contradiziam com novos movimentos e organizações sociais que lutavam pela defesa e ampliação dos direitos.

Com a instalação da Assembléia Constituinte em 1987, com a nova Constituição promulgada em 1988 e com as eleições diretas para Presidente da República em 1989, encerra-se o processo de transição política no País. E a Nova República ficou conhecida como a 'década perdida', imersa no contrates entre as promessas de redemocratização e mudanças, mas com poucos resultados efetivos pelas políticas até então implementadas.

É preciso lembrar que a promulgação da Constituição Federal de 1988, coincidiu com a implementação do projeto neoliberal no Brasil, o que inviabilizou a sua plena consolidação. O neoliberalismo representou um retrocesso nos direitos sociais, já que este projeto defende o enxugamento do Estado na execução das políticas públicas e transferindo essa responsabilidade para setores da sociedade civil, assunto que será aprofundado no segundo capítulo deste trabalho.

Foi eleito, em 1990, diretamente pela população o presidente Fernando Collor, que assumiu durante a sua campanha a posição de reformista e contra à corrupção do governo Sarney, entretanto Collor se caracterizava por um político conservador, que construiu sua carreira política na cultura do clientelismo e do coronelismo nordestino. Logo no início de seu mandato instalou um amplo processo de corrupção, adotou medidas que levaram o país ao caos econômico e político abusando sempre do discurso salvacionista e combativo, com promessas de combate à miséria e a injustiça social.

Os movimentos sociais passaram a lutar pela lei complementar que viessem a consolidar os avanços da Constituição Federal de 1988 em relação a

assistência social, mas nesse período não havia o interesse de sua regulamentação, visto que, dificultaria o seu uso político de forma clientelista. O “primeiro-damismo” foi colocado novamente em prática quando a primeira-dama do Estado assumiu à frente da LBA, preenchendo a maioria dos cargos de confiança com elementos da sua família. Esta beneficiou com verbas federais inúmeras empresas e “instituições fantasmas”, desviando a verba que deveria ser destinada aos programas sociais.

Em decorrência da força dos movimentos sociais do período é que a LBA e o CNSS foram objetos de escândalos nacionais, devido as denúncias de corrupção existentes nestes dois órgãos, entrando em decadência e posteriormente em extinção. O CNSS passa a ser tomado como um órgão reprodutor do clientelismo, e a sua seriedade na atribuição de registros e certificados passam a ser questionadas.

De acordo com Mestriner,

“Além dos desmandos financeiros, o organismo foi destruído na sua ação programática. Todo o seu processo de mudança foi prejudicado pelo isolamento dos técnicos e ocupação dos cargos pelo critério clientelístico. Os projetos inovadores foram interrompidos e a ação desenvolvida se deu com caráter assistencialista e fisiologista. Assim, a LBA, um dos maiores organismos de assistência social do governo federal, foi desmoralizado e praticamente destruído” (2001, pg 205).

Todo esse contexto de corrupção levou pela primeira vez na história brasileira o afastamento de um Presidente, por meio de impedimento votado pelo Congresso Nacional e por pressão da população que foi as ruas exigir a sua saída do poder. Nesse governo a “questão social” e o resgate da cidadania foram colocados em segundo plano e as políticas sociais retrocederam à ação paternalista e de uso político-clientelista, tendo suas verbas drasticamente reduzidas. Segundo Coutinho (2000), foi o processo de transição “fraca” do país que permitiu a criação de condições que tornaram possível a eleição desse governo *“claramente antipopular nas primeiras eleições diretas ocorridas após o fim da ditadura”* (Coutinho, pg. 94, 2000).

Com a saída do Presidente Collor, assume a presidência da República o seu vice Itamar Franco, num período em que os problemas econômicos e sociais

tomaram uma enorme dimensão. A maior parte da população estava vivendo na miséria, as populações de rua vinham aumentando e o país possuía um grande número de analfabetos.

Em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS/93 que extinguiu o CNSS e criou o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), essa legislação garantia a universalização dos direitos sociais aos setores historicamente desprotegidos. Reconhecendo a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo. Essa participação será realizada por meio do CNAS que irá articular a sociedade civil com o governo, possuindo um caráter deliberativo, devendo normatizar e controlar as políticas sociais, entretanto o CNAS tinha pouco apoio do executivo e tinha poucas alianças no legislativo para conseguir obter mudanças significativas. Ao CNAS também compete aprovar a política Nacional de Assistência Social, aprovar a proposta orçamentária da assistência social e convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que tem como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Entretanto a aprovação da LOAS passou por conflitos, pois de um lado havia apoio da sociedade e por outro lado, tinha grande resistência por parte dos setores mais conservadores que defendiam o neoliberalismo e que não se enquadravam na construção de um Estado provedor do Bem Estar-Social e na universalização dos direitos.

A LOAS trás aspectos inovadores ao campo da assistência quando afirma que é necessário integrar o social ao econômico e nos seus princípios e diretrizes fundamentais ressalta a importância da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências econômicas. Os princípios são a garantia à universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade e autonomia do cidadão e as diretrizes são a descentralização política-administrativa com comando único e a participação da população por meio de organizações representativas.

A LOAS introduziu uma nova forma de discutir a questão da assistência social, dando fim a visão centrada na caridade e no favor e diminuindo as possibilidades de sua utilização de forma clientelista para fins eleitorais, entretanto não foram viabilizados os instrumentos de ação que permitissem a real implantação desses preceitos.

Nesse mesmo período foi eleito para presidente Fernando Henrique Cardoso que defendia o projeto neoliberal e que representou a derrota de colocar em prática os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 88 e na LOAS. Esse governo passou a defender políticas minimalistas, nas quais a política social apenas complementaria o que não conseguiu via mercado ou por meio de recursos familiares. Esse governo continuou a inviabilizar os avanços sociais estabelecidos nessa nova Constituição, por meio de reformas, emendas constitucionais e medidas provisórias, se colocando numa direção contrária aos interesses da classe trabalhadora. O objetivo era adequar o país aos interesses do capital mundial.

Esse governo promoveu uma sucessão de mudanças institucionais como a extinção da LBA e do Ministério do Bem-Estar Social e criando a Secretaria Nacional de Assistência Social – SAS no MPAS, que segundo Mestriner (2001) dificultaram ainda mais a relação do CNAS com o Executivo.

O CNAS aprovou em 1998 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998). Esta colocou inúmeros desafios sociais ao momento atual do país, com destaque as questões de pobreza. No entanto, a PNAS/1998 não relacionou a situação de pobreza no país com suas determinações político-econômicas, que a influenciaram historicamente. Em relação aos destinatários da assistência a política define que,

“Seus destinatários são os segmentos excluídos das políticas sociais, em condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida, em condições de desvantagem pessoal, resultantes da deficiência ou incapacidades e em situações circunstanciais e conjunturais (moradores de rua, migrantes, trabalho infantil, droga etc...). Todavia, define o corte de atendimentos e benefícios nesses segmentos, o que torna uma política focalista, voltada para frações praticamente ‘terminais’ na linha da pobreza. Não se refere ainda à definição de mínimos garantidos pela

política, não ficando, portanto, indicando o padrão dos benefícios e atenções a serem realizados.” (Mestriner, 2001, pg, 248).

Portanto podemos perceber que a Política se caracteriza por ser genérica e focalista, sendo antagônica ao princípio da universalidade estabelecido na Constituição Federal e na LOAS. O princípio da universalidade seria não discriminar cidadãos no acesso a bens e serviços que, por serem públicos, deveriam estar a disposição de todos sem o estabelecimento de critérios desiguais de elegibilidade para aqueles que demandam da proteção do Estado.

Também são definidas competências nas três esferas de governo e nas instâncias de controle social, enfatizando a importância da sociedade civil nos conselhos deliberativos, paritários e permanentes e como uma rede de entidades assistenciais complementares ao Estado.

Tudo isto coloca alguns desafios práticos para Política de Assistência Social, pois não propõe uma real articulação da política de assistência social com as demais políticas setoriais de forma integrada, além de nem relacioná-la com a seguridade social estabelecida na Constituição e também não propõe um orçamento conjunto para a seguridade social. Em paralelo a isso, o CNAS aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB2, que define os fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo e permite uma maior transparência na utilização dos recursos.

O governo FHC assume uma política de privatização de alguns serviços sociais estabelecendo “parcerias” com a sociedade civil na realização dos serviços sociais, obedecendo ao princípio da subsidiariedade que tradicionalmente orientou o Estado no âmbito social.

A “questão social” nesse governo foi deixada em segundo plano, sendo enfrentada por meio de políticas focalizadas, como por exemplo o Programa Comunidade Solidária, criado em 1995. Este tinha por objetivo articular os programas de enfoque social presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, institucionalizando o assistencialismo no governo FHC. De acordo com Pastorini (2002), esse programa tem como objetivo o combate a pobreza e a promoção

social, reunindo quatorze programas sociais do governo. O Programa Comunidade Solidária é focalizado nos mais pobres, tem perfil seletivo e emergencial o que só faz reproduzir a pobreza e aumentar cada vez mais o número de pessoas dependentes dos serviços sociais públicos para atender as suas necessidades básicas.

Para alcançar seus objetivos o Programa conta com um somatório de esforços do Estado e da sociedade civil. Este não pode ser considerado uma política social, pois ele mantém as ações de assistência numa posição marginal no conjunto das políticas sociais, além de focalizar o atendimento, por meio de critérios de elegibilidade.

Para a assistência social se tornar na prática uma política pública de Estado é necessário superar toda essa cultura de práticas assistencialistas e clientelistas que sempre caracterizaram as políticas no Brasil. Reorganizando as instituições, reconstruindo as relações sociais que as formulam e ter vontade política para construir as condições materiais necessárias para se tornar o direito garantido em lei em direito legítimo.

Segundo Mestriner (2001), a década de 90 vai ser marcada pelo surgimento de diversas instituições de assistência social, algumas voltadas para a ruptura com as tradicionais práticas assistencialistas, outras de caráter religiosos que serão ampliadas significativamente. Estas vão avançando no espaço que deveria ser de atuação do Estado que não cumpre seu dever de garantir a proteção social dos cidadãos por meio de políticas públicas.

Percebe-se também o crescimento do chamado terceiro setor que altera as formas de atendimento às populações mais necessitadas e no tratamento da pobreza, muitas vezes, as ações realizadas por este setor são financiadas com recursos públicos.

No Governo de FHC foi aprovada pelo Congresso a Lei do Terceiro Setor,⁹ que segundo Oliveira 2003, *“com o discurso de reconhecimento dos limites do*

⁹ Lei 9790/99, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações da sociedade civil de caráter público.

Estado e da importância da contribuição das organizações da sociedade civil para uma estratégia eficaz de desenvolvimento social, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações da sociedade civil de caráter público”. Esta Lei contribui para reforçar o caráter subsidiário do Estado e contribuindo para a queda na qualidade dos serviços públicos prestados ao atendimento das manifestações da “questão social”.

De acordo com Netto (2001), essa política representa um desastre para as massas trabalhadoras brasileiras. Este governo ao longo dos seus dois mandatos garantiu as condições necessárias para a inviabilização dos direitos sociais expressos na Constituição Federal, *dando efetividade ao projeto político do grande capital*. (Idem, pág. 79).

Atualmente observamos também, o reaparecimento da solidariedade e da filantropia, como consequência do processo de despolitização da sociedade e desresponsabilização do Estado e que contribui para esvaziar as organizações sociais de articulação política.

“em vários níveis sociais e diferentes segmentos surgem iniciativas mobilizadoras de recursos financeiros, materiais e voluntariado. Reavivam-se desde formas meio esquecidas, como redes de solidariedade parental ou de vizinhança, instituições comunitárias, até grandes movimentos como o de Ação e Cidadania contra a Fome e a Miséria, Viva Rio e outros, amplas campanhas e grandes fundações. Organizam-se agências financiadoras nacionais ligadas a empresas e faz-se sentir o estímulo por parte de agências internacionais” (Mestriner, 2001, pg, 281).

Nesse quadro também vai crescendo principalmente a filantropia empresarial, que geralmente concentram seus recursos num serviço de seu interesse com a marca da empresa, afim de obter maior visibilidade social e maior lucro. É uma nova estratégia de marketing que o mercado adotou, assim a empresa fica com a imagem de ser comprometida com as “questões sociais” e ambientais, arrecadando cada vez mais recursos.

Na atual conjuntura a assistência social passou por profundas mudanças. E sob o governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e nesse mesmo ano, elaborou e aprovou uma nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS

2004. Essa política confirma o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar o conteúdo da LOAS na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e na efetivação da assistência social como política pública de direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

A PNAS é regida por alguns princípios e diretrizes baseados na LOAS e na Constituição Federal de 1988, destaquei dois destes que considero importante para a compreensão dessa reorganização da assistência social. A PNAS toma a família como foco das ações assistenciais, compreendendo está como um conjunto de pessoas unidas por laços consangüíneos, afetivos e/ou, de solidariedade. E independente de seu formato ou modelo a família é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade. Essa centralidade na família é vista pelos formuladores da política como a superação da focalização, na medida em que se desenvolverão medidas universalistas que atendam as necessidades familiares, articuladas com as outras políticas setoriais. Entretanto percebemos que este princípio retira, mais uma vez, a responsabilidade estatal frente as políticas sociais, responsabilizando a sociedade e a família pelos “fracassos” e “desvios” de seus membros.

Um outro princípio foi a territorialização, como forma de romper com a segmentação, fragmentação e focalização, redirecionando a rede sócio-assistencial de acordo com as diversidades e complexidades do espaço territorial.

Em 2005 o MDS apresenta e aprova a proposta para a NOB/SUAS 2005, que,

“Disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.” (BRASIL, 2005).

E a partir de agosto de 2006 o Sistema Único de Assistência Social entra em vigor, representando um avanço para a política de assistência social, pois constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações sócio-assistenciais, materializando o conteúdo da LOAS/93.

O SUAS foi aprovado depois de quase duas décadas de debates e vêm colocando em prática os preceitos da Constituição de 1988 e da LOAS/93 , que integra a assistência à Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social. Assim, as diversas ações e iniciativas de atendimento aos usuários da assistência deixam o seu tradicional caráter assistencialista para operar sob a ótica de uma política pública de Estado e direito do cidadão. O SUAS organiza e integra a política de assistência social nacionalmente, prevendo um modelo de gestão descentralizado e participativo.

Estas mudanças devem ser pensadas levando em conta as transformações acontecidas no Estado brasileiro desde os anos 90, e especialmente nas políticas de proteção social.

Deste modo, no segundo capítulo estudaremos a Reforma do Estado que começou a ser implementada na segunda metade da década de 90, introduzindo mudanças na organização do Estado tendo como referência o ideário neoliberal e, suas decorrências para a política de assistência social no Brasil.

CAPÍTULO II

A REFORMA DO ESTADO E AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para compreender a atual Reforma do Estado que foi baseada nos ideais neoliberais consideramos importante estudar o ideário neoliberal, a sua gênese, o seu desenvolvimento e os seus rebatimentos na seguridade social no Brasil. Deste modo dividimos o segundo capítulo em duas partes na primeira traçamos um breve histórico do neoliberalismo apontado para as condições que permitiram e contribuíram para o seu avanço e desenvolvimento no mundo.

No segundo ponto deste capítulo buscamos estudar mais especificamente a Reforma do Estado que começou a ser implementada no Brasil, na década de 90, e que foi inspirada nos ideais neoliberais, analisamos quais foram as repercussões desta reforma para as políticas sociais desenvolvidas no país. Pretendemos conhecer e compreender as conseqüências que esta reforma trouxe para o sistema de proteção social, visto que, com a reforma as políticas sociais passam a ser pensadas como ações que podem contribuir para sustentar o crescimento econômico, deixando clara a preocupação com o desenvolvimento econômico em detrimento do social.

2.1. O surgimento do Neoliberalismo

O neoliberalismo é um projeto econômico que vêm sendo adotado, em muitos dos países ocidentais, a partir da década de 80 e sua característica principal é a limitação da intervenção Estatal na economia e no social, tendo o mercado como o principal espaço de regulador das relações sociais. O termo foi criado para diferenciar-se do liberalismo clássico que surgiu no século XVIII.

De acordo com Netto (2001), as primeiras afirmações acerca do neoliberalismo apareceram na década de 40, produto da reflexão de Hayek, no

entanto, seu avanço só se tornou possível com o declínio do Estado de bem-estar social e com a crise do socialismo real. O texto de origem do neoliberalismo é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944 que segundo Perry Anderson (1999), trata-se de um ataque direto contra qualquer mecanismo de limitação da ação do mercado por parte do Estado, denunciado como uma ameaça à liberdade.

O propósito do neoliberalismo era combater o Keynesianismo e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, livre de regras e da intervenção estatal. De acordo com Esping-Andersen (1991), o neoliberalismo contemporâneo poderia ser compreendido como um eco do liberalismo clássico, já que estes possuem uma mesma base teórica e os dois supunham a minimização do Estado, entretanto essas duas teorias possuem muitas diferenças que serão abordadas a seguir.

Segundo o mesmo autor, as bases para o lançamento do liberalismo clássico podem ser vista na obra de Adam Smith a *Riqueza das Nações*. Os economistas clássicos “(...) concordavam todos que o caminho para a igualdade e a prosperidade deveria ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal” (Esping-Andersen, 1991, pg. 86).

Vieira resume o pensamento liberal da seguinte forma:

“O pensamento liberal é produção ideológica que reflete os interesses e as pretensões da sociedade burguesa, aparecida com a revolução Industrial na Inglaterra, sobretudo a partir de meados do século XVIII. Expressão do industrialismo, o pensamento liberal consagra as liberdades individuais, a liberdade de empresa, a liberdade de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo, e do não-intervencionismo estatal na esfera econômica e social. Consagra, além disto, a liberdade de mercado, fazendo-o reinar soberanamente, elevando a um dom da natureza, responsável pela lei da oferta e da procura a naturalização do mercado e de sua lei que coloca ambos em situação distante, se não possível, de sofrerem alteração por obra dos homens, afinal eles são obra da natureza” (1992, pg. 67).

Apesar das inúmeras semelhanças entre o liberalismo clássico do século XVII-XVIII e o chamado neoliberalismo, encontramos também muitas diferenças entre ambos. A primeira diferença que considero relevante destacar é relacionada ao contexto histórico em que ambos surgiram, apesar de não representar uma

diferença entre as idéias facilita a compreensão de seus ideais, conhecer o contexto histórico em que ambas tiveram origem.

O liberalismo clássico surgiu no contexto de ascensão de uma nova classe social, a burguesia, que procurava sua inserção no espaço político, por meio de uma luta travada contra a aristocracia, contra os privilégios da nobreza e os direitos divinos. O objetivo do liberalismo clássico era acabar com o Estado absolutista como uma forma de ampliar as liberdades individuais e a participação do povo frente ao que é público, antes inexistente no Estado absolutista que era centralizado na figura do rei. Deste modo de acordo com Pastorini, o liberalismo clássico, “traz consigo a ampliação do poder do povo sobre o Estado que deixa de ser absoluto, ilimitado e irrevogável em oposição passa a ser limitado, revogável e divisível” (1995, pg. 450).

Segundo a idéia da autora, a minimização do Estado seria uma forma de ampliação do poder daqueles que sempre estiveram de fora das decisões públicas. No liberalismo clássico percebemos princípios não só de ordem econômica (como acontece no neoliberalismo), como também princípios políticos, pois este enfatizava a questão dos direitos naturais dos homens. Entretanto só se fazia alusão aos direitos civis, pois Locke que foi um dos precursores do liberalismo defendia os direitos à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade como naturais e inalienáveis. Essa era uma forma de se opor à centralidade absolutista e afirmar a liberdade individual, deste modo, o liberalismo passou a constituir-se como fundamento ideológico da burguesia em ascensão, pois um dos direitos naturais básicos era o direito à propriedade.

Em resumo, para os liberais a intervenção do Estado na economia era considerada uma ameaça à liberdade dos indivíduos. Com isso a preocupação central do liberalismo era limitar o papel do Estado, buscando o seu enxugamento e reduzindo as suas funções.

O liberalismo clássico entrou em declínio na passagem do século XIX para o século XX. A partir daí, foi ganhando força teorias de intervenção do Estado na

economia, especialmente as idéias de Keynes, aplicadas por meio do plano New Deal do presidente dos Estados Unidos Franklin Roosevelt.

O New Deal possuía fortes traços de intervencionismo estatal redesenhando o papel do Estado e superando o padrão incorporado pela regulação liberal. Este tinha como objetivo recuperar e reformar a economia norte-americana, e “ajudar” os países que foram prejudicados pela Grande Depressão. Esse sistema abrangia bens e serviços sociais, e com isso foram se consolidando direitos como a saúde, a habitação e a assistência passando a ser considerados como direitos de cidadania e dever do Estado.

A Grande Depressão ou Crise de 1929, produziu uma grande recessão econômica que persistiu até a Segunda Guerra Mundial. Esta crise foi considerada a pior e o mais longo período de recessão econômica do século XX, causando o aumento do desemprego, a queda drástica na produção industrial de diversos países do mundo e demandando a intervenção direta do Estado na economia, que se sustentou na teoria Keynesiana. Segundo esta teoria, o Estado deveria intervir na economia para garantir patamares altos de produção econômica, garantir também o pleno emprego e incentivar o consumo e promover a proteção daqueles que se encontrassem de fora do mercado de trabalho por meio da ampliação dos direitos sociais.

O advento do New Deal e do Estado de Bem Estar social articula-se ao avanço do Fordismo, modelo de produção que provocou mudança nas relações de trabalho, na organização sindical e nas práticas de produção em massa. O Estado transformou-se num Estado que intervém diretamente no mercado de produção, reestruturando as economias abaladas pela primeira guerra mundial.

Este modelo de Estado surgiu primeiramente na Alemanha de Bismarcke e segundo Draibe e Henrique, *“seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa.”* (1988, pg. 21). O Welfare State é uma transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade. Ele é uma resposta à demanda por serviços de

segurança sócio-econômica do período e relaciona-se diretamente com a experiência de construção de uma estrutura institucional de proteção social.

Em resumo, o Estado regulador baseia-se na necessidade de uma política macroeconômica com forte intervenção estatal com o objetivo de alcançar o equilíbrio econômico, por meio da expansão do pleno emprego e do consumo em massa.

O sistema de produção fordista em conjunto com o Estado intervencionista passou por um longo período de crescimento e expansão, a partir da década de 50, que deflagrou uma forte onda de consumo que deu origem ao período que foi classificado como “Os Anos Dourados”. Entretanto, segundo Vieira este modelo de intervenção foi entrando em declínio no final da década de 60 e início da década de 70. Deste modo, o baixo crescimento econômico associado à aceleração inflacionária e desequilíbrios orçamentários geraram um conflito entre política econômica e política social. Isto possibilitou a descrença na possibilidade de se realizar o crescimento econômico com equidade e justiça social, principalmente através de transferência de renda e da intervenção do Estado na economia.

No final dos anos 60, os defensores do neoliberalismo passaram a criticar o papel do Estado de Bem-estar no desempenho de suas funções, de ofertar e administrar bens e serviços públicos eficazes e essenciais à população.

Iniciando-se assim, o período de crise do modelo fordista-keynesiano e do Estado de Bem Estar, levando o mundo a uma grande recessão combinada com baixas taxas de crescimento econômico, que foi se abrindo caminho para o avanço das idéias neoliberais, colocando em questão o modelo de intervenção do Estado keynesiano. Segundo Anderson (1999), para os defensores desse ideário a causa da crise eram os enormes gastos com salários e encargos trabalhistas decorrentes do poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos sociais, além das pesadas responsabilidades sociais que desencadearam processos inflacionários levando a crise geral das economias capitalistas.

“O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército industrial de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos” (Anderson, 1999, pg. 11).

O avanço da ideologia neoliberal teve início logo após a segunda guerra mundial e surgiu como reação aos mecanismos de intervenção do Estado de Bem-Estar Social, no qual os sistemas de proteção social contavam com uma forte intervenção e regulação Estatal.

O intuito dos neoliberais era retroceder para antiga ordem estabelecida da livre concorrência e regulação pelo mercado, apontando assim para outra diferença entre as duas idéias, que é o caráter conservador do neoliberalismo, diferente do caráter mais progressista percebido no liberalismo clássico. Pois o neoliberalismo propõe atacar e acabar com o Estado de Bem-estar social, este que por meio de ampla intervenção estatal expandiu os direitos sociais através de políticas sociais públicas redistributivas. Constituindo-se assim, num retrocesso histórico e não num avanço, como no caso do liberalismo clássico que pretendia acabar com o Estado absolutista que era centralizador, limitava a participação do povo e era baseado nos privilégios do clero e da nobreza.

“É assim que já não se está pensando em limitar o Estado absolutista do século XVII em prol de um aumento de igualdade dos indivíduos perante os poderes públicos como propõe os liberais clássicos. Muito pelo contrário, na proposta neoliberal o objetivo é limitar o Estado ampliado de Bem-estar social (...)” (Pastorini, 1995, pg.451).

Percebemos também, ao longo do estudo, que a corrente neoliberal manifesta de forma mais expressiva os aspectos econômicos, que subordina a esfera política e social ao viés economicista. A liberdade defendida pelos neoliberais é a liberdade de mercado como regulador das relações sociais, sendo o mercado o único mecanismo que pode garantir a igualdade entre os cidadãos. De acordo com Pastorini, os neoliberais defendem que só com um Estado mínimo se pode garantir a liberdade e igualdade entre os cidadãos, pois um governo legítimo tem apenas duas funções, que são “*prover uma estrutura para o*

mercado, e prover serviços que o mercado não pode fornecer” (Merquior, In: 1995, Pastorini, pg. 451).

A ideologia neoliberal foi se alargando pelos países de capitalismo avançado durante toda a década de 80 até os dias atuais, onde foram eleitos diversos governantes que começaram a por em prática o ideário neoliberal.

Segundo Anderson (1999), as primeiras propostas neoliberais foram implementadas na década de 70 no Chile sob a ditadura de Pinochet. Mas foi, na década de 80, a partir do Governo de Thatcher, na Inglaterra, e do Governo de Reagan, nos Estados Unidos, que a onda neoliberal passou a inundar o mundo.

O neoliberalismo encontrou, neste período, o cenário ideal para a sua aceitação nos países subdesenvolvidos e a adoção das novas regras neoliberais foi imposta pelos organismos internacionais de financiamento como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que por meio de seus empréstimos passaram a ditar as regras para o desenvolvimento das economias dos países em desenvolvimento.

A doutrina neoliberal continuou avançando pelo mundo nas décadas seguintes, sendo reforçada e ampliada após o desmoronamento do chamado “socialismo real” no Leste Europeu.

Anderson diz que no início a hegemonia neoliberal aconteceu somente nos governos de direita radical, entretanto, *“depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal”* (1999, pg. 14). Assim, os governos social-democratas que eram o alvo dos ataques neoliberais, passam a adotar medidas neoliberais, que foi se tornando cada vez mais hegemônica em todo o mundo.

Os defensores do neoliberalismo mantêm o discurso de que o Estado intervencionista é uma ameaça a liberdade econômica e política, limitando o avanço da liberdade de mercado como reguladora das relações sociais. De acordo com Anderson (1999), os defensores do neoliberalismo afirmavam

também que o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar social, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência.

Montaño (1997) afirma que temos observado alterações significativas nas relações trabalhistas e na organização do trabalho; essas mudanças são caracterizadas pela crescente *terceirização*¹⁰ dos serviços, além da *flexibilização* dos contratos de trabalho, que provoca a perda dos direitos trabalhistas duramente conquistados, representando um retrocesso para a categoria dos trabalhadores; percebemos também o aumento do *desemprego* decorrente das alterações estruturais na economia e das novas formas de organização do trabalho e da produção, que foram alterados com o advento da robótica, informática e das novas tecnologias. Todos estes fatores citados provocam uma grande alteração nas condições e na qualidade do trabalho.

Segundo o mesmo autor, a resposta neoliberal diz respeito não só a esfera produtiva, mas também em relação às funções exercidas pelo Estado assim, observamos a *minimização estatal*, a *privatização de empresas públicas* e a *não-intervenção do Estado* nos aspectos econômicos, a redução do gasto público (especialmente na diminuição dos recursos que se destinam a área social).

Assim, para a implementação das idéias neoliberais seria necessário adotar algumas medidas como: a diminuição crescente dos gastos sociais, aumento da taxa de desemprego para a criação de um exército industrial de reserva capaz de quebrar os sindicatos e permitir o arrocho salarial e a adoção de reformas fiscais.

Anderson (1999) faz um balanço do neoliberalismo afirmando que este ideário obteve êxito em muitas de suas promessas, como a contenção da inflação e a derrota do movimento sindical, visto que, o objetivo era a fortificar o capitalismo após a grande crise da década de 70. Entretanto com a grande taxa de desemprego houve o aumento nos gastos sociais do Estado, não obtendo êxito em relação ao corte com os gastos sociais.

¹⁰ Teceirização é entregar a terceiros atividades não essenciais da empresa. A empresa tomadora (a que irá terceirizar alguma atividade meio) contrata um prestador de serviços para executar uma tarefa que não esteja relacionada o seu objetivo principal.

No neoliberalismo há a supressão dos direitos sociais tirando do Estado a responsabilidade na garantia de acesso a esses direitos, promovendo esses benefícios apenas àqueles que se encontrem na condição de indigente.

Segundo Netto, (2001) os êxitos sociais do neoliberalismo que produziram desigualdades fizeram surgir traços ideológicos e culturais que serviram de esteio a xenofobia, particularismo e hostilidades étnicas. *“A ofensiva Neoliberal tem sido, no plano social, simétrica à barbarização da vida societária”* (Netto, 2001, pg 32).

Consideramos como principais funções do neoliberalismo a restrição do papel do Estado na garantia dos direitos dos trabalhadores e a de privatização das empresas públicas para favorecer o mercado. Há o desenvolvimento de uma cultura que estimula o consumo submetido a uma cultura de valores distantes da realidade da maioria dos cidadãos brasileiros.

No Brasil as condições para o avanço do neoliberalismo foram criadas no Governo de Fernando Collor de Mello e teve continuidade no governo Fernando Henrique Cardoso e no atual governo, destacando que nesse período as organizações financeiras internacionais já desempenhavam um papel muito peculiar de intervenção, induzindo as ações econômicas e sociais dos países da América Latina. As reformas iniciadas nesse período tinham como objetivo atender as condicionalidades impostas por esses organismos financeiros para conceder empréstimos para o país, assim, foram defendidas suas propostas neoliberais de privatizações, reformas institucionais e novas formas de relações de trabalho.

“Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora nem tanto desestatizadas como queria” (Anderson, 1999, pg, 23).

Apesar do aumento nas taxas de desemprego e da crescente pauperização da população, o projeto neoliberal continua demonstrando sua força, percebida por meio do grande número de privatizações que continua acontecendo e pelo número crescente de países que está aderindo a onda neoliberal, que pode ser explicada pela dependência financeira que os países chamados de terceiro

mundo tem em relação aos organismos internacionais, que por isso ditam as regras das ações econômicas e sociais nesses países, defendendo os interesses dos países que possuem hegemonia dentro desta instituição.

No próximo tópico vamos estudar mais profundamente os avanços da Reforma do Estado que vem sendo desenvolvida a partir do ideário neoliberal, tentando compreender as suas repercussões para sistema de proteção social no Brasil.

2.2. Reforma do Estado e as políticas sociais no contexto do Neoliberalismo

O Estado sempre assumiu diversos processos de transformação ao longo de sua história. Este foi levado a rever diversas vezes sua forma de intervir na sociedade, que o provocou muitos processos de reforma e contra-reforma, que por sua vez, visam a adequação do país aos padrões internacionais favoráveis a acumulação e reprodução capitalista por meio de medidas liberalizantes.

Neste ponto pretendemos analisar a reforma ou contra-reforma¹¹ do Estado brasileiro iniciada com o Governo F. H. Cardoso, tendo como base a implantação das políticas neoliberais no Brasil, que se relacionaram diretamente com a atuação do Estado; entendendo este como um Estado de classes que se encontra a serviço das classes dominantes.

Propomos discutir, de um lado, o favorecimento da reforma em favor de determinadas frações da classe burguesas ligadas ao capital financeiro internacional e, de outro lado, o desfavorecimento das classes populares, visto que, ocorre a retirada de direitos sociais de caráter universal que foram duramente conquistados historicamente.

Na década de 70 presenciamos uma crise de proporções mundiais que relaciona-se com diferentes fatos e manifestou-se de três modos: a suposta

¹¹ Netto no sentido de que ao suprimirem direitos sociais e trabalhistas de grande parcela da população, considera que estas “reformas” têm um caráter de contra-reforma.

“crise” do *welfare state* nos países centrais, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do socialismo da URSS que era pautado na intervenção do Estado no campo econômico.

Os defensores do ideário neoliberal afirmam que essa grande crise teve como causa fundamental o Estado de Bem - Estar Social, ou seja, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social. Os técnicos neoliberais passaram a defender que o modo de intervenção do Estado de Bem-estar social era ineficiente e ineficaz na administração e prestação dos serviços devido a sua forma burocratizada, e estes também passaram a oferecer alternativas para superação desta forma de Estado.

Moraes (2002) destaca três afirmativas dos defensores do neoliberalismo para justificar essa crise: os custos crescentes das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento); os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas; os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas.

Os neoliberais defendiam que era necessário repensar o papel do Estado e sua forma de organizar a intervenção no social. Isso contribui para consolidar uma reconfiguração da relação Estado-sociedade, na qual o Estado não possui mais o papel de responsável pelo atendimento das manifestações da “questão social”. De acordo com este autor, o Estado, na perspectiva neoliberal, vai assumindo um papel subsidiário repassando suas antigas funções para a família e para a comunidade que passam a ter uma participação mais ativa na realização do interesse público. A idéia de subsidiariedade reduz o tamanho e as funções do Estado, atribuindo para a sociedade civil organizada as atividades que deveriam ser desenvolvidas pelo Estado, relegando a este o papel coordenador dos serviços sociais. O Poder Público se retrai um pouco e é direcionado apenas às atividades que demandem, efetivamente, o emprego do aparelho coercitivo estatal, acarretando assim, na precarização dos serviços públicos.

Com está suposta crise do Estado de Bem Estar um argumento conservador começa a ganhar força, e segundo Draibe & Henrique (1988), este argumento sustenta a idéia de que o *Welfare State* é uma estrutura perniciosa, sendo uma concepção perversa e falida do Estado. E segundo estes autores, tal argumento gira em torno de três questões: Em primeiro lugar diz respeito a expansão dos gastos sociais do Estado que se realiza em condições de desequilíbrio orçamentário, provocando *déficits* públicos, que por sua vez irá penalizar a atividade produtiva, provocando inflação e desemprego. A segunda questão está relacionada a noção de que os programas sociais estimulariam a "preguiça", pois ao eliminarem os riscos de todo o tipo ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo de mercado. Tais programas provocam desestímulos ao trabalho, diminuindo, assim, os graus de competitividade da mão-de-obra. A terceira e última questão está relacionada com a amplitude dos programas sociais, no plano político, que revela graus insuportáveis de regulação e intervenção do Estado na vida social, introduzindo elevados índices de autoritarismo nas sociedades democráticas, tendendo para um totalitarismo.

Assim, para alguns pensadores neoliberais, o Welfare State seria o responsável pela constituição de uma cidadania dependente do Estado, de quebra da ética do trabalho, e da redução da riqueza e Bem-Estar das camadas de rendas alta e média. Neste sentido, os programas sociais acabariam ampliando os problemas que deveriam solucionar. A solução sugerida pelos conservadores seria a redução dos programas e benefícios, pois os consideram como entraves para que os mecanismos de mercado resolvam e regulem os problemas da economia.

Assim, esse período se apresenta como um momento propício para o avanço e fortalecimento da ideologia neoliberal que passa a se legitimar como a única solução para superar a crise.

Com isso, observamos,

“(...) a proposta neoliberal aponta como solução o desmonte do welfare state, promovendo o Estado mínimo. Isto implica uma redução dos direitos sociais, das políticas sociais e, se for necessário, dos

direitos políticos, tudo em nome dos direitos civis (principalmente o direito à propriedade privada)” (Pastorini, 2002, pg, 21).

No decorrer da década de 90, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade na agenda pública, a partir do governo de Fernando Collor, foi que se desenvolveram as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista. No primeiro governo F. H. Cardoso foram priorizadas as reformas constitucionais, iniciando um processo de desconstrução legal e institucional, a partir das inúmeras emendas constitucionais que foram abrindo caminho para a reestruturação da ordem econômica e para a reformulação do Estado de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente.

Este governo foi destruindo progressivamente os direitos sociais, começando com a flexibilização da legislação trabalhista, depois com a redução dos investimentos da área social, com a privatização das empresas estatais e abrindo a economia nacional para os investimentos internacionais, desregulando assim toda estrutura econômica.

Deste modo, o neoliberalismo foi ganhando força e o governo passou a defender reformas orientadas para o mercado como se estas fossem trazer de volta o desenvolvimento, desde que estivessem direcionadas para atingir o objetivo do Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado. Segundo Behring *“essa Reforma do Estado no Brasil foi desencadeada a partir de pressões para adaptação do país à dinâmica do capitalismo contemporâneo, mas com sustentação política e econômica interna”* (2003, pg,101).

Todo esse processo de mudança culminou com a implementação da reforma gerencial na década de 90. Contudo, para isso acontecer seria necessário: privatizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, desvencilhando o Estado de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social.

Segundo Bresser Pereira (1997), mentor da reforma gerencial, esta tem como principal aspecto criar novas instituições legais e organizacionais que

permitam a constituição de uma burocracia moderna e profissional na gerência do Estado. Entre as novas instituições organizacionais há as agências executivas e as organizações sociais que se constituem em unidades descentralizadas de gestão. Essa proposta de reforma é baseada nos ideais neoliberais, uma vez que, visa criar as condições necessárias para a atuação dos organismos internacionais na economia brasileira.

No discurso neoliberal a reforma permitirá um Estado mais eficiente, que forneça as necessárias condições para o crescimento da economia e que possa fazer frente a indispensável universalização do acesso aos serviços públicos, ficando entendido que isso exige o atendimento prioritário às demandas das camadas mais pobres. Nesse sentido, uma das primeiras alternativas neoliberais apontadas para a superação da crise do Estado regulador é o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado, o que conduz ao crescimento do chamado setor público não-estatal.

“Os neoliberais também sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes, mas, sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. (...) E, para completar, imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir” (Laurell, 1995, pg. 162).

O Estado na reforma neoliberal deve abrir espaço para que entidades da sociedade civil assumam funções que anteriormente eram suas, por meio do programa de publicização *“tendência que foi adotada no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) e remete à implementação da seguridade ao mundo privado, na qualidade de atividades não exclusivas do Estado”* (Behring, 2003, pg. 109). Nesse sentido, o Estado passa a financiar os serviços sociais, mas estes são prestados por outras instituições mediante a publicização, ou seja, as organizações sociais privadas recebem recursos públicos para gerenciar e executar os serviços sociais.

Assim, entidades públicas não estatais recebem dinheiro público para instituir os serviços sociais tirando o caráter de direito das políticas sociais e substituindo a ação do Estado em vez de complementá-la. Essas medidas

transformam os serviços sociais em mercadorias, que se submetem às demandas de oferta e procura de acordo com o mercado e restringem o seu acesso àqueles que possuem recursos financeiros para adquiri-los.

“A Reforma do Estado vai ser conduzida contra o espírito da Carta Magna de 1988, que prevê a ampliação das responsabilidades sociais do Estado, pensado como garantidor dos direitos sociais universalizados” (Netto In: Pastorini, 2002, pg. 119).

Essa transferência do público para o privado desresponsabiliza o Estado pelos serviços prestados e pode-se observar o desmonte de diversos direitos sociais duramente conquistados pela classe trabalhadora e legalizados na Constituição Federal de 1988.

Nas palavras de Bresser Pereira em relação a esta reforma no Brasil:

“Essa reforma permitirá um Estado mais eficiente, que agirá em parceria com a sociedade civil, será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais. A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidário embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e, portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo” (1997, pg. 58).

Deste modo o Estado caminha para o seu enxugamento, se tornando um Estado Mínimo que vai subsidiar o desenvolvimento econômico e social complementando as falhas do mercado. *“O Estado mínimo é advogado pelo máximo, não pelo mínimo: a uma demarcação do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado”* (Draibe, 1993, pg. 89). Portanto este vai atender ao pobre apenas quando a família nem a comunidade possam responder, com medidas e recursos focalizados nos extremamente pobres e com um teto máximo previamente estipulado. As ações são desenvolvidas por meio de políticas focalizadas e seletivas como forma de diminuir os gastos no social.

Segundo Faleiros (2004), as políticas sociais historicamente, surgiram, ora, como respostas do Estado para a criação de condições de reprodução da força de trabalho e garantir a acumulação capitalista, ora, surgem por meio da luta de classes enquanto condição necessária para a legitimação do Estado capitalista frente as classes subalternas. As políticas sociais sempre contaram com uma ampla intervenção estatal e estavam apoiadas no movimento de ampliação dos direitos de cidadania.

Os mecanismos de proteção social se consolidaram no pós-guerra por meio do Estado de bem-estar social, estes são um conjunto de medidas que tem por objetivo atender as necessidades sociais e promover o bem-estar social. Entretanto no Brasil nunca se configurou um Estado de Bem Estar pleno, devido a profunda desigualdade social do país, assim as políticas sociais não possuem um caráter universal e atendem apenas a categorias específicas da população. O surgimento das políticas sociais no Brasil data dos anos 30 do século passado que foi o período em que o Estado passou a intervir de forma mais explícita nas relações entre capital e trabalho.

Segundo Faleiros (1991), no Brasil os benefícios surgem como favores do Estado, se caracterizando por um sistema baseado no clientelismo, que pode ser explicado pela herança histórica dos serviços assistenciais no país e pela fragilidade das instituições que prestam os serviços sociais.

Até a promulgação da Constituição de 1988 a política social brasileira se caracterizou por oferecer cobertura aos que se encontravam no mercado de trabalho, e para os que se encontravam fora do mercado formal de trabalho só havia a caridade privada e a filantropia que ofereciam serviços precários.

A Constituição de 1988 abarcou direitos que jamais haviam sido conquistados, como por exemplo, os direitos a educação e a seguridade social, está defendida como uma política pública, universal, sendo direitos de todos e dever do Estado, integrada pela tripé da saúde, assistência e previdência.

Na contramão dessas conquistas da nova Constituição brasileira tem-se a aplicação do ideário neoliberal que promove o desmonte dos sistemas de

proteção social e entra nos países do chamado terceiro mundo através das imposições do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) para que estes países implementem as orientações do chamado “Consenso de Washington”. Estas orientações, segundo Fiori, abrangiam as seguintes estratégias:

“... a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de ‘reformas estruturais’; liberação financeira e comercial, desregulamentação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico” (1997, p. 12).

A partir das orientações neoliberais foi introduzida a idéia de “mínimos sociais” no lugar das políticas sociais universais o que abalou profundamente os sistemas de proteção social, pois as políticas públicas passaram a ser voltadas, somente para aqueles que não conseguirem adquirir os serviços sociais via mercado e que comprovarem sua pobreza, por meio de critérios de elegibilidade.

Nessa lógica o Estado deve intervir o mínimo possível, atuando no combate a pobreza e garantindo uma renda mínima à população mais pobre. O governo desenvolve programas de transferência de renda a fim de garantir um mínimo para que o indivíduo possa sobreviver, a política social é pensada de forma residual, apenas complementar aquilo que o indivíduo não conseguiu via mercado.

O Estado na ótica neoliberal apenas intervém nos âmbitos em que não há interesse de intervenção por parte do mercado; e as políticas sociais elaboradas nesse contexto são baseadas em intervenções emergenciais e assistencialistas destinada ao combate a pobreza, atuando de forma complementar a iniciativa privada.

Nesse contexto de ajuste econômico a descentralização, a focalização e a privatização têm sido os eixos centrais das políticas sociais neoliberais,

enquadradas na chamada Reforma do Estado. A descentralização é vista pelos neoliberais como uma forma de obter maior eficiência e eficácia dos gastos promovendo uma maior interação entre o âmbito local e federal, já que é no âmbito local que se encontram os problemas.

A constituição Federal de 1988 instituiu no Brasil uma forma de Estado Federativa, superando a antiga forma de centralizada de organização do Estado. Nesse novo modelo, os Estados possuem relativa autonomia para se organizar politicamente, promovendo assim uma maior descentralização em relação as políticas sociais. Segundo o artigo 204º, inciso I, da Constituição Federal, as ações governamentais na área da assistência social serão organizadas com base na,

“descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social” (Brasil, 2003, pg. 130).

Deste modo, a descentralização permite a divisão de responsabilidades relacionadas as atribuições de gestão e financiamento das políticas, aos três âmbitos do governo – Federal, Estadual e Municipal – cabendo ao primeiro a coordenação e a formulação das normas gerais e aos demais a coordenação e execução das ações.

Entretanto segundo Soares,

“(...) os processos de descentralização deflagrados tanto no Brasil como nos demais países da América Latina vêm associados a processos de privatização dos serviços públicos, trazendo graves consequências do ponto de vista da pulverização de recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades regionais e, em muitos casos, da diminuição da resolutividade das ações públicas frente ao agravamento e ao aprofundamento da questão social” (2004, pg. 6).

A autora ressalta que a descentralização de encargos não foi acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos, não levou em conta a complexidade dos problemas sociais de determinadas regiões, visto que a descentralização passa a responsabilizar totalmente os municípios pela execução dos programas sociais. Assim, essa política de descentralização gera

desequilíbrios, já que, o âmbito municipal não tem condições de substituir o governo Federal e Estadual que possuem maiores meios de planejar e coordenar programas sociais de forma mais eqüitativa e abrangente.

Segundo Stein (2000) a descentralização no Brasil pode ser caracterizada por uma desconcentração das ações, uma vez que, a esfera central apenas repassa para as esferas locais as responsabilidades de execução, sem igual transferência de recursos e de poder decisório. A desconcentração se mostra em concordância com as determinações neoliberais, já que estas defendem a diminuição das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas.

O processo de descentralização realizado longe de uma perspectiva neoliberal promoveria um maior fortalecimento do âmbito local pois estando mais perto da população usuária das políticas sociais, permitiria a estes ter um maior controle sobre a gestão destas.

Já a focalização segundo os defensores do neoliberalismo, significa direcionar o gasto social para programas com público-alvo pré-definidos, seletivamente escolhidos por sua maior necessidade e urgência comprovada, se dirigindo aqueles extremamente pobres. Sob alegação do Banco Mundial a focalização é a forma mais eficiente e racional de alocação de recursos escassos, pois é para os extremamente pobres que as políticas sociais devem se voltar, no sentido de garantir-lhes as condições de disputar seu lugar no mercado competitivo.

Soares diz, *os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem da sua capacidade de universalização e não do seu “grau de focalização”* (2004, pg. 9). A focalização é feita a partir de linhas de pobreza baseadas na renda o que deixa de fora grande parcela da população brasileira que se encontra acima da linha da pobreza, mas não deixa de demandar por programas sociais, visto que, os índices de pobreza são baseados em estatísticas quantitativas e é inexistente a definição de patamares de medição da qualidade de vida.

Já a privatização é vista pelos neoliberais como uma resposta à crise fiscal e que vai evitar o uso irracional dos recursos. Esta desloca a produção de bens e

serviços públicos para o setor privado, com o argumento de aliviar a crise fiscal. Nas palavras de Behring, *“a privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital”* (2003, pg. 105).

Com a introdução do projeto neoliberal no Brasil, a privatização das políticas sociais acentua e transforma os serviços sociais em bens de mercado o que acarreta na precarização dos serviços sociais.

O uso de recursos públicos em programas sociais acarreta, segundo os neoliberais, em conseqüências negativas para a economia, como por exemplo, o desestímulo ao trabalho e a diminuição da produtividade. O acesso aos serviços sociais é tido como um mérito pelo trabalho, ocultando assim, o caráter de direito das políticas sociais.

Por um lado, reconhece-se a universalidade dos direitos de cidadania por meio de um Estado interventor e por outro, os programas sociais se tornam cada vez mais seletivos e focalizados nos setores extremamente pobres, deixando a mercê inúmeros cidadãos que também solicitam acesso aos serviços públicos. Percebemos que não existe um interesse em reconhecer a política de assistência como um direito de cidadania, e uma dificuldade para que isso ocorra é por esta não ser uma política contributiva, ou seja, não gerar lucro para o mercado. Outra dificuldade seria o fato de que seus usuários se encontram excluídos do mercado formal de trabalho e por não terem um forte poder de organização e pressão.

As políticas sociais neoliberais começaram a ser implementadas no Brasil no final da década de 80, no mesmo momento que foi promulgada a Constituição Federal de 1988. E com o avanço do neoliberalismo no Brasil, as ações do governo passaram a ser voltadas para o cumprimento das exigências impostas pelos organismos financeiros internacionais, representando um limite para o avanço dos preceitos estabelecidos na Constituição.

Podemos perceber inúmeras conseqüências desses sistemas de proteção social neoliberal, como por exemplo, o aumento do desemprego e da pauperização. Pois as reformas do sistema de proteção social estão cada vez

mais voltadas para a privatização, descentralização e focalização e em programas emergenciais.

Pode-se perceber que o Estado neoliberal é contra à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, indo ao oposto do que está estabelecido nas Constituição Federal de 1988 e na LOAS. Este aparato jurídico que se direcionava para a superação da assistência social como benemerência, assistencialismo e para sua afirmação como política pública. No Artigo 1º da LOAS a assistência é assim definida: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Percebemos que o próprio texto da LOAS já vem baseado no discurso neoliberal que prevê para a política de assistência social a idéia dos mínimos sociais, sem especificar que mínimos sociais são esses deixando para os formuladores das políticas sociais a função de escolher por meio de critérios de elegibilidade os beneficiários dos programas de assistência social.

Em contra partida, a função do Estado no neoliberalismo é garantir a liberdade do mercado sem intervir nela, ou seja, um Estado Mínimo. Este deve apenas prover os serviços que o mercado não pode fornecer como os serviços assistenciais destinados à população pobre que não pode obter esses serviços pelo mercado, pois são caros. (Montaño, 1999, pg. 59). Com o projeto neoliberal, as conseqüências para as variadas formas de atendimento da manifestações da “questão social”, segundo Montaño são:

“a precarização das políticas sociais estatais e a privatização da seguridade e das políticas sociais e assistenciais, através da remercantilização dos serviços sociais e da refilantropização das respostas à ‘questão social’” (1999, pg. 65).

As políticas sociais continuam sendo oferecidas pelo estado mais precariamente e focalizadas nos mais pobres, enquanto os serviços sociais lucrativos passam a ser vendidos e consumidos como mercadorias por aqueles que podem pagar, um exemplo claro no Brasil é a política de saúde.

Nesse contexto, os setores da população que não são cobertos pela proteção estatal e não tem condições de adquirir serviços privados contam com práticas filantrópicas e caritativas da sociedade civil, onde se constitui o chamado terceiro setor. Montañó define como terceiro setor “o conjunto de instituições, ONG’S, fundações etc.. que, desempenhando funções públicas, encontram-se fora do Estado, no espaço de interseção entre este e o mercado, porém sem declarar fins lucrativos”(1999, pg, 66).

Coutinho diz que as propostas econômicas do projeto neoliberal, têm como eixo central,

“Privatização, que implica a atribuição ao mercado – e não a esfera pública – da tarefa de regulamentar os conflitos de interesses e de satisfazer as demandas sociais. (...) a auto-organização da sociedade civil, mas buscam orienta-la para a defesa de interesses puramente corporativos, setoriais ou privatistas. Do ponto de vista ideológico essa postura se manifesta, entre outras coisas, na tentativa teórico-prática de “despolitizar” a sociedade civil, transformando-a num suposto “terceiro setor”, o qual, situado para além de Estado e do mercado, seria regido por uma lógica pretensamente “solidarista” e “filantrópica”; de resto, uma vez constituído tal setor, o Estado deveria transferir para o mesmo suas responsabilidades na gestão e implementação dos direitos e das políticas sociais” (2000, pg. 98).

O terceiro setor reduz as funções do Estado e coloca sua responsabilidade para a sociedade civil, esta que é formada por instituições como, sindicatos, organizações não governamentais, igrejas, conselhos e instituições filantrópicas. Essas instituições são muitas vezes antagônicas e possuem objetivos diversos. Os segmentos da sociedade civil que acabam se fortalecendo são as grandes empresas que contribuem com instituições beneficentes ou defendem alguma causa que se vincula a sua imagem. Essas empresas conseguem descontos nos impostos por já terem dado sua contribuição social.

Segundo Mestriner, uma explicação para aumento da atuação de entidades da sociedade civil na assistência social seria o fato de que as respostas governamentais à “questão social” sempre se deram de modo tímido, A autora afirma que:

“Nesse campo, tem prevalecido o princípio da subsidiariedade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações

emergenciais. Como o Estado sempre destinou para esta área restritos recursos financeiros, que levaram à seleção de entidades sociais e pagamentos simbólicos de *per capita*, ele estabeleceu, com o conjunto de entidades uma relação ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos, atravessada pelo clientelismo e fisiologismo” (2001, pg. 21).

O combate a pobreza é feito através da criação de “redes de proteção social” e de “instituições de solidariedade social”, podendo contar somente com parceria do Estado. Isso marca um retrocesso nos direitos sociais, retirando seu estatuto de direito.

O que observamos como consequência do avanço neoliberal, é um crescente empobrecimento da população e a incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza. E de acordo com Laurell (1995), presenciamos uma crescente polarização da sociedade entre “pobres” e “ricos”, provocado pelo avanço desta política em todo o mundo, o resultado da política de ajuste neoliberal no Brasil tem sido o aprofundamento das desigualdades sociais e da concentração de renda. Somente por meio da organização dos movimentos sociais e da luta em favor das demandas da população poderemos ter uma efetivava materialização dos direitos sociais.

Não há dúvidas em relação ao fato de que existe uma hegemonia das idéias neoliberais em todo o mundo, mas isso não significa que devemos aceitar todos os seus ditames. Pois como vimos nas consequências trazidas pelo modelo neoliberal, este não cumpriu com suas promessas de progresso e desenvolvimento, além do fato de não ter se mostrado como a melhor alternativa ao suposto esgotamento do Estado de bem-estar social.

Percebemos a partir da bibliografia estudada para a elaboração deste trabalho que as estratégias recomendadas pelo Banco Mundial têm obtido sucesso em relação aquilo que contribui: com a minimização da ação do Estado, com as privatizações e o desmonte das políticas sociais e dos direitos sociais, contribui também no aumento e aprofundamento da miséria e das desigualdades sociais, no entanto, este estudo nos revelou que as estratégias neoliberais têm sido insuficientes para conter a crise do sistema capitalista como um todo.

O papel sempre subsidiário do Estado aliado à contra-reforma neoliberal, configuram-se como barreiras dificultadores para a efetivação da assistência social como uma política pública de direito articulada com as demais áreas da seguridade social, visto que a assistência social sozinha não é capaz de solucionar a “questão social”.

Só seria possível avançar para este campo por meio da pressão de uma sociedade civil forte e articulada, que participe da gestão das políticas públicas – por meio das organizações representativas e dos movimentos sociais de base - na luta por políticas redistributivas de caráter universal. Sendo uma das condições para a materialização do conteúdo expresso na Constituição Federal e na LOAS.

No próximo capítulo estudaremos mais especificamente o Banco Mundial, a sua atuação no Brasil e os seus rebatimentos para a política de assistência social.

CAPÍTULO III

O BANCO MUNDIAL E A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A incorporação da noção de seguridade social é recente no Brasil e data da crise do Estado de Bem-estar social e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo configurada pelo tripé da saúde, previdência e assistência social.

Para compreendermos a lógica de atuação do Grupo Banco Mundial – Bird e a influência das suas diretrizes impositivas para a seguridade social no Brasil, inicialmente, conheceremos a sua trajetória histórica, sua organização interna, a relação entre seus países membros, suas premissas ideológicas e suas estratégias de ação ao longo desses anos.

Desta maneira, o terceiro capítulo será dividido em três partes, na primeira traçamos um panorama histórico desde a gênese do Bird até sua configuração atual; na segunda parte buscamos analisar a sua estratégia de ação para o Brasil e a sua influência para a proteção social, especificamente a Política de Assistência Social.

Na terceira parte analisaremos criticamente os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, verificando em que medida as condicionalidades impositivas do Grupo Banco Mundial, representam limites para a materialização dos avanços contidos nessas legislações.

3.1. Surgimento e desenvolvimento do BIRD

O Banco Mundial foi criado em 1944, em Bretton Woods, inicialmente com o objetivo de ajudar a reconstruir a Europa após a Segunda Guerra Mundial, financiando projetos de recuperação e construção das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento econômico.

Segundo Araújo (1991), o Banco Mundial foi fundado junto com o FMI (Fundo Monetário Internacional), e essas duas instituições surgiram do reconhecimento de que era necessário o estabelecer uma nova ordem internacional, frente ao evidente fracasso do padrão-ouro¹² e das normas que regiam o comércio e as finanças internacionais durante o período em que as economias abertas e desreguladas.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a maioria dos países abandonou o padrão-ouro, principalmente devido às expansões monetárias e fiscais realizadas por eles durante a guerra, as quais desequilibraram enormemente o comércio internacional.

Entretanto era ainda muito forte o reconhecimento da força do mercado como regulador da economia com uma mínima intervenção estatal. No caso da existência de algum desequilíbrio temporário,

“estava reservado ao FMI o papel julgado mais importante nesta ordenção: o de prover auxílio de curto prazo aos países que, por um motivo ou outro, passassem por dificuldades temporárias, evitando-se assim o agravamento de crises, competições ruinosas, etc.” (Araújo, 1991, pg. 9-10).

¹² O padrão-ouro foi o sistema monetário vigorante desde o século XIX até a Primeira Guerra Mundial e, basicamente, consistia na adoção, por parte das instituições financeiras de cada país que aderisse ao arranjo, de um preço fixo de sua moeda em relação ao ouro. Desse modo, as autoridades deveriam exigir dos bancos e demais instituições monetárias que negociassem seus passivos respeitando esse preço fixo em relação ao ouro, como forma de estabilizar a economia. Em termos internacionais, o padrão-ouro significou a adoção de um regime cambial fixo por parte de praticamente todos os grandes países comerciais de sua época. Cada país se comprometeu em fixar o valor de sua moeda em relação a uma quantidade específica de ouro, e a realizar políticas monetárias, de compra e venda de ouro, de modo a preservar tal paridade definida. Em resumo, o padrão-ouro visava uma situação de equilíbrio na economia internacional de modo que cada país mantivesse uma base monetária consistente com a paridade cambial, mantendo assim uma balança comercial equilibrada. (Germer, 1999).

Segundo o mesmo autor, nesse período o Banco Mundial exercia um papel secundário de induzir investimentos privados e de suprir recursos para a execução do Plano Marshall¹³. Dentro dessas instituições a forma de votação era determinada pelas ações financeiras que seus membros possuissem e ficou decidido no período que a administração do Banco seria instalada dentro do país que tivesse o maior número de cotas, neste caso, eram o Estados Unidos e os países Europeus. Assim os países da Europa ficaram com a chefia do FMI e os Estados Unidos, ficou responsável pela indicação do Presidente do Banco Mundial (Araújo, 1991).

“As constantes desavenças entre as delegações norte-americana e inglesa, aliás, não impediram que as chamadas grandes potências – econômicas e militares – eventualmente se unissem; assim é que, apesar das discordâncias quanto a modalidades de financiamento, a questões organizacionais internas e a localização da sede, os cinco maiores cotistas puseram-se de acordo quanto a composição da Diretoria Executiva. Estes indicariam sempre cinco diretores executivos, enquanto os outros sete seriam eleitos por todos os governadores que não os cinco mencionados, configurando-se a dominação já aludida” (idem, 1991, pg. 12).

Podemos observar assim, que desde a gênese desses organismos financeiros, existia a supremacia dos países de capitalismo avançado que defendiam, por meio destes os seus interesses de mercado.

Mas, segundo Araújo (1991), foi só a partir da década de 50 que o Banco Mundial adquiriu um formato semelhante ao dos dias atuais. Nessa década os países em desenvolvimento passam a ser o centro das ações do Banco Mundial, que privilegiou os investimentos em infra-estrutura, energia, comunicações e transporte. As ações desse período, segundo o autor, não estavam vinculadas a projetos e nem a condicionalidades, o que lhes permitiu uma maior agilidade. Este foi um período em que se aceleraram os empréstimos aos países da América Latina; o Brasil, segundo Araújo se tornou o principal mutuário do Bird na região.

“O Brasil situava-se entre os países com taxas elevadas de crescimento e boas perspectivas em termos de rentabilidade, tanto nos setores tradicionais, como os de infra-estrutura, quanto nos chamados setores sociais.” (Idem, 1991, pg. 27).

¹³ O **Plano Marshall**, conhecido oficialmente como **Programa de Recuperação Européia**, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial.

No início da década de 50, com a mudança no cenário internacional e a iminente da Guerra Fria, o banco passa a oferecer, segundo Cruz (2003), assistência econômica, política e militar para os países do terceiro mundo, fornecendo empréstimos para os setores de infra-estrutura anteriormente mencionados. Isto ocorreu no mesmo período da Era Vargas, por isso houve uma dificuldade em relação aos empréstimos concedidos ao Brasil, devido as políticas econômicas de cunho nacionalista deste governo. Já no governo Kubitscheck aconteceu uma maior aproximação com o Banco Mundial, visto que, seu Plano de Metas adaptava-se bem às prioridades de infra-estrutura do Banco Mundial e, a abertura ao capital estrangeiro era uma estratégia deste governo que agradava os organismos financeiros.

O Banco Mundial foi se transformando na mesma medida que as economias dos países em desenvolvimento também se transformavam. Entretanto foi se percebendo que a distância que separava os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento foi aumentando e daí foi emergindo uma preocupação com a questão da pobreza, antes visto como um fenômeno que desapareceria junto com o desenvolvimento econômico.

Assim pretendemos neste trabalho, conhecer a trajetória do Banco Mundial e sua lógica de atuação que tem como objetivo declarado a redução da pobreza por meio de programas focalizados a partir da definição de *linhas de pobreza*, que acabam deixando de fora inúmeras famílias que estejam “acima” dessa linha, mas que não deixam de ser sujeitos cujas necessidades básicas não estão satisfeitas. Este fato coloca novos desafios para a Assistência Social no Brasil que passa a ser centrada em programas focalizados e emergências de alívio da pobreza;

Alguns passaram a achar necessário atacar o problema diretamente, por meio de políticas demográficas ou com o estímulo a setores considerados capazes aumentar o bem-estar social como, por exemplo, a educação e a saúde.

Segundo Cruz, durante a década de 60,

“Inicia-se uma fase de preocupação com a pobreza, porém pautada na concepção de que o crescimento econômico garantiria automaticamente a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos.

Neste período, o setor da agricultura e os setores sociais passaram a ser contemplados com a maior parte dos empréstimos oferecidos” (2003, pg. 8).

Na década de 70 passam a ser financiados também projetos voltados para o desenvolvimento social, realizando-se assim, o deslocamento setorial em relação aos empréstimos do Banco Mundial.

Logo após na década de 80 o Banco Mundial a atuação do Bird se volta para o *“atendimento das necessidades do balanço de pagamento dos países subdesenvolvidos (e monitoramento da alocação e utilização dos recursos)”* (Araújo, 1991, pg. 57). Nesse período foi instituída uma modalidade de empréstimo de rápido reembolso, não vinculado a projetos, mas sujeito a condicionalidades severas e amplas; segundo Araújo, o objetivo era fazer desaparecer daqueles países algumas características de sua estrutura econômica, julgadas indesejáveis e inconvenientes. Esses empréstimos remontavam aos primórdios do Bird, como por exemplo, empréstimos para ajustes no balanço de pagamentos ou para financiamento das importações, ambos prescindindo de projetos.

O Banco Mundial na década de 80 impôs inúmeras condicionalidades, que se vinculam à empréstimos para adequar as economias dos países devedores ao modelo neoliberal. Ao impor estas condições o Banco Mundial contribui para entravar o processo de destinação de recursos aos países endividados, contribuindo muito pouco para a diminuição da crise existente no Brasil neste período. Os empréstimos realizados por estas instituições financeiras contribuem para o aumento da dívida externa do país e para tornar estes mais suscetíveis à inserção de suas condicionalidades na implementação das políticas de ajuste neoliberal.

No período da década de 90 o Banco Mundial dará apoio a programas de estabilização econômica, pagamento da dívida externa, políticas de ajuste fiscais e passa a defender que os programas sociais devem ser focalizados nos extremamente pobres com o objetivo de reduzir a pobreza. De acordo com Cruz (2003), o Banco Mundial assume o papel de centro do poder internacional que, articulado ao FMI, impõe aos países em desenvolvimento um programa de ajuste

estrutural de acordo com seus interesses de desenvolvimento econômico e atua no *“sentido de monitorar e aplicar sanções econômicas àqueles países que não se ajustem às suas orientações, consideradas necessárias ao crescimento econômico e à estabilidade sociopolítica”* (2003, pg. 4).

Araújo ressalta para o fato de que neste período, houve um evidente aumento na extensão e amplitude das condicionalidades que são em parte responsáveis pela morosidade na concessão de créditos, pois há uma grande dificuldade de lidar com as múltiplas e heterogêneas condições impostas por estes organismos. As condicionalidades procuram alterar o quadro institucional do país no sentido de tornar a economia do país mais suscetível às leis do mercado, a imposição destas é fundamental para a realização de empréstimos, e estas levam em conta apenas os interesses dos organismos internacionais. Cruz alerta para o fato da estrutura do Banco Mundial ser antidemocrática e sem transparência, visto que, os votos são proporcionais a participação acionária de seus membros, excluindo a sociedade civil de qualquer informação referente aos financiamentos. A mesma autora diz que atualmente *“ONG’s do mundo inteiro pressionam para que ocorra a democratização do sistema de decisão, das ações e da prestação de contas do Banco Mundial, de forma a garantir a participação da sociedade civil”* (Cruz, pg.61, 2003), o principal argumento consiste na idéia de que,

“Na base dessas pressões está a noção de que o fundo dessas instituições são de natureza pública, pois procedem – direta ou indiretamente – dos contribuintes dos países membros, geram um endividamento que onera a sociedade como um todo e são geralmente aplicados em programas e projetos que incidem sobre populações e nações inteiras” (Arruda, In: Cruz, 2003, pg, 61).

Entretanto consideramos que a participação da sociedade civil apenas via ONG’s não seria a forma mais democrática de participação da sociedade civil, visto que, essas instituições possuem interesses particulares e não contemplam os interesses da sociedade civil como um todo. Acreditamos que uma forma mais democrática de promover essa participação da sociedade civil seria por meio de uma articulação entre as políticas do Bird e as organizações representativas como os conselhos de direito e as conferências.

Os conselhos e conferencias são mecanismos de participação da população que se aproximam mais diretamente do conceito de democracia direta. Deste modo, o fortalecimento desses mecanismos da democracia direta permitiria uma maior aproximação da população das decisões políticas de seus representantes, e também por estes se constituírem como mecanismos eficazes para saber as reais demandas da população usuária da política de assistência social.

Atualmente o Banco Mundial é composto por 184 países e com uma junta de governadores que é composta pelos ministros da fazenda de todos os países membros; com uma diretoria executiva composta por 24 membros que representa todos os países; um presidente, três diretores/gerentes e 24 vice-presidentes (Banco Mundial, 2007).

Segundo Cruz (2003), a diretoria executiva é composta conforme o peso dos votos de cada país participante e o peso dos votos é determinado pela participação acionária no Banco, os EUA (16,53%), Japão (7,93%), Alemanha (4,52%), França (4,34%) e Reino Unido (4,34%) estes países detêm cerca de 40% dos votos. A mesma autora cita uma pesquisa realizada em 1996 que revelou que 143 países membros do Banco Mundial tinham até *“0,5% de poder de voto; 16 países de 0,5 a 0,99% de poder de voto; 6 de 1,0 a 1,62%; 10 de 1,63 a 3,0%; 4 de 3,01 a 6,10% e apenas 1, os EUA, 17,2%”* (Cruz, 2003, pg. 61). Esses dados revelam a grande influência dos Estados Unidos na gestão do Banco Mundial, desde a sua gênese até os dias atuais e, *“durante a Conferência de Bretton Woods foi definido que o cargo de presidente do Banco Mundial ficaria sempre com um norte-americano e o de diretor gerente do FMI com um europeu”* (Bauer, In: Cruz, 2003, pg.62).

O Grupo Banco Mundial é uma das principais fontes de financiamento na área da assistência, com argumento declarado de promover o desenvolvimento no mundo tendo como meta principal ajudar as pessoas e os países mais pobres. Este grupo é constituído por cinco instituições estreitamente relacionadas e sob uma única presidência: O **BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento**, cuja funções já foram apresentadas no decorrer deste capítulo.

A **AID - Associação Internacional de Desenvolvimento (1960)**, que tem como papel declarado a redução da pobreza e concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos. A AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns países em desenvolvimento - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros (Banco Mundial, 2007).

A **IFC - Corporação Financeira Internacional (1956)**, *“trabalha em estreita colaboração com investidores privados de todo o mundo e investe em empresas industriais, comerciais e de serviços nos países em desenvolvimento. É o braço do Grupo Banco Mundial que vem financiando diretamente empresas privadas e facilitando processos de privatização das estatais no Brasil e demais países em desenvolvimento”* (Kruppa, 2000, pg.6).

A **AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (1988)** atua *“de forma complementar à IFC e oferece proteção aos investidores contra riscos não comerciais, procurando aumentar o fluxo de capital e tecnologia para os países em desenvolvimento. Presta também serviços de assessoria e consultoria, com vistas a criar um clima propício para os investimentos e uma base de informações para orientar o fluxo de capital”* (Idem, 2000, pg. 8).

A **CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (1966)**, *“proporciona instalações para a resolução- mediante conciliação ou arbitragem - de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões”* (Banco Mundial, 2007).

O Banco Mundial promove 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, com o argumento de que assim estariam melhorando a qualidade de vida das pessoas. Entretanto, no Brasil, não é isso que percebemos, uma vez que, todas essas áreas citadas se encontram em precárias condições de manutenção e funcionamento.

Se um país deixar de fazer um pagamento previsto, após 30 dias o Banco suspenderá novos empréstimos em preparação. Após 60 dias, o Banco interromperá os desembolsos para os empréstimos em curso no país (Banco Mundial, 2003). Isso acarreta a descontinuidade dos programas implementados, pois se o país estiver em andamento com um projeto financiado pelo Banco e depois não tiver como pagar o empréstimo, o programa terá que ser interrompido.

De acordo com Cruz (2003), o governo brasileiro é membro do grupo Banco Mundial, os principais órgãos do governo brasileiro responsáveis e relacionados aos processos decisórios em torno de políticas e das operações das instituições financeiras são o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Banco Central, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

Nosso estudo será centrado no BIRD, pois é o componente do Grupo que faz os principais empréstimos para a área da assistência social nos países em desenvolvimento com renda per capita média, como o Brasil.

No próximo ponto vamos analisar as condicionalidades impostas por este organismo multilateral e as suas conseqüências para as políticas sociais no Brasil.

3.2. Condicionalidades impositivas do BIRD e suas repercussões nas Políticas Sociais

Neste ponto analisaremos alguns documentos do Bird relacionados a sua estratégia de atuação para a política de assistência social.

A ação do Banco Mundial no Brasil é regida pela Estratégia de Assistência ao País – EAP (*Country Assistance Strategies* - CAS), que segundo este documento, visa aumentar a estabilidade econômica e a eficiência do governo, emprestando recursos para projetos que tenham como objetivo melhorar as condições de vida da população. Entretanto não é isso que vem acontecendo,

pois o que percebemos é que as estratégias do Banco Mundial não produziram mudanças significativas nas condições de vida da população brasileira, uma vez que a pobreza e a miséria continuam em patamares elevados.

O documento da EAP descreve a estratégia de assistência do Grupo Banco Mundial com base em uma avaliação das prioridades no país e indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada no desempenho econômico do país.

Segundo este documento, a estratégia de atuação do Banco foi baseada no Plano Plurianual (PPA) do governo federal, publicada em setembro de 2003, e tem como pontos de referência a melhoria do bem-estar humano, a *sustentabilidade no social, cultural e ambiental*, a *competitividade* e o *desempenho macroeconômico*. Deste modo, esse organismo multilateral defende um Brasil mais eqüitativo, sustentável e competitivo, com base nos fundamentos macroeconômicos. Este mesmo organismo criou também mecanismos de monitoramento para controlar o andamento e o resultado dessas metas, para esses organismos a avaliação e o monitoramento são formas de ver se os investimentos estão sendo rentáveis e se seus modelos de intervenção serão aceitos. Um outro problema das avaliações desses organismos reside no fato destes serem focalizadas nos programas não vendo a totalidade da política e da conjuntura que instaurou o programa.

A estratégia de ação desta instituição financeira para o Brasil acredita que o progresso social é essencial para melhorar a qualidade de vida dos grupos menos favorecidos. E defende que é preciso alcançar esse progresso social em curto prazo, simultaneamente à estabilidade econômica e financeira, como forma de fortalecer as bases para um crescimento mais rápido.

“Uma rápida melhoria no bem-estar social reuniria um maior apoio à responsabilidade econômica e às difíceis reformas, fortalecendo assim as bases para o crescimento e o progresso social mais acelerado no futuro”. (...) “Reformas nos programas de assistência social que incorporam transferências de recursos e um sistema previdenciário mais eqüitativo podem gerar resultados complementares mais rápidos e reduzir substancialmente a desigualdade” (Banco Mundial, 2003, pg. 30).

De acordo com este documento as reformas realizadas no Brasil nos últimos tempos são vistas como favoráveis ao avanço econômico e social do país, e o papel do Banco seria apoiar essas reformas em vista de proporcionar um maior bem-estar de vida aos brasileiros. *“Essas reformas têm potencial para, simultaneamente melhorar as finanças públicas e aumentar a inclusão social, estabelecendo assim um círculo virtuoso”* (Banco Mundial, 2003, pg.11).

Entretanto não é isso que percebemos, como foi abordado no segundo capítulo deste trabalho, as reformas realizadas promoveram uma redução dos gastos do governo no social e provocaram um declínio em relação aos direitos sociais conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O banco ressalta que para conseguir uma rede de proteção social mais eficiente, melhor direcionada e com menor custo fiscal se devem criar programas de assistência que atuem como mecanismo de transferência de renda em dinheiro e que seja integrado em um único benefício. Temos como exemplo o programa Bolsa Família¹⁴ que é um programa de transferência direta de renda que uniu diversos benefícios de renda em um só programa.

O Bolsa Família integra o programa social mais importante do governo atual apoiado pelo Banco Mundial o Fome Zero, este que *“visa eliminar a fome e garantir a segurança alimentar a todos os brasileiros, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome”* (site, MDS, 2007). Entretanto apenas a transferência de renda não é suficiente para garantir a inclusão social e a cidadania, uma vez que a quantia oferecida não é capaz de suprir todas as necessidades de reprodução dos usuários do programa e o programa também não é capaz de abarcar e garantir todos os direitos dos cidadãos. O Bolsa Família tem como objetivo a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias extremamente pobres¹⁵, a superação da pobreza é uma meta declarada do Bird para o Brasil.

¹⁴ O Bolsa Família prevê a unificação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. São os chamados “programas remanescentes” (MDS, 2007)

¹⁵ O Bolsa Família beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00) (MDS, 2007).

Ao analisar os documentos do Banco Mundial e os programas de assistência no Brasil fica evidente a influência desses organismos na formulação e implementação destes, com o intuito de atender os interesses dos países que possuem hegemonia dentro desse organismo, os programas são focalizados naqueles que se encontram em situação de extrema pobreza e miserabilidade.

O Banco Mundial defende declaradamente na sua Estratégia de ação para o país, um Brasil mais competitivo visando o crescimento econômico, sendo necessário um maior foco sobre a produtividade, principalmente no setor privado.

“Ao reconhecer a necessidade de remover os empecilhos infra-estruturais ao crescimento econômico, ao mesmo tempo mantendo a disciplina fiscal, o governo federal priorizou a crescente participação do setor privado na prestação de serviços de infra-estrutura. O atual arcabouço jurídico se tornou uma barreira, incluindo a lei de concessões. Essa lei restringe excessivamente o critério utilizado para a seleção das concessionárias, não permite a participação do setor público no financiamento das concessões e não esclarece as garantias financeiras às concessionárias, o que desestimula a eficiência. Os desafios consistem em tornar mais flexível e previsível a estrutura jurídica para a participação privada; rever os critérios utilizados para organizar concessões, a fim de assegurar uma cobertura mais ampla dos pobres e aumentar a participação do setor privado; reformar os modelos de estruturas tarifárias e esclarecer as normas de preços; além de fortalecer a capacidade reguladora, antitruste e de preparação de projetos” (Banco Mundial, 2003, pg. 40).

Assim, podemos perceber claramente o incentivo ao setor privado em detrimento do público nas propostas do Bird para o país. Este defende que para ter um Brasil sustentável e competitivo é preciso alcançar a estabilidade macroeconômica e uma “*boa governabilidade*”, abrangendo uma política fiscal e monetária eficiente, reformas estruturais com o objetivo de diminuir e racionalizar os gastos.

O Banco Mundial define que sua estratégia de atuação para o Brasil será seletiva e focalizada nas carências da região Nordeste e nas atividades que tratam das *raízes da pobreza* e os setores priorizados serão a educação e a saúde. Entretanto o investimento não se dá no setor público já que uma das condicionalidades para se obter os empréstimos é a privatização dos serviços e empresas públicas, que são repassadas para o setor privado lucrativo e para o setor privado não-lucrativo – filantropia e organizações comunitárias - acarretando

na precariedade do atendimento e na dificuldade de efetivação dos direitos sociais expressos na Constituição Federal de 1988.

Ao analisar os programas de assistência financiados pelo Bird, como por exemplo o Bolsa Família, percebemos que estes não tratam das “raízes da pobreza”, ou seja, as suas causas. Afirmamos isso porque seus programas na maioria das vezes não passam de mecanismos de transferência de renda, que não chegam a se caracterizar como meios de se obter uma melhor redistribuição da renda, além de tratar superficialmente de uma das causas da pobreza no país que é a enorme desigualdade social.

No mesmo documento é definido como estratégia de ação para estimular o crescimento do país, o apoio à descentralização e à privatização da infraestrutura. Com isso percebemos a influência das imposições do Bird nas diversas reformas que aconteceram no Brasil, ao longo desses anos, estas que atenderam visivelmente as condicionalidades colocadas por esse organismo multilateral, que atua na lógica do ideário neoliberal. De acordo com estas propostas, o Estado deve intervir o mínimo possível, de maneira que crie uma estrutura satisfatória para o mercado desenvolver-se e também para prover os serviços que o mercado não possa fornecer. Nessa medida, aparece o *Estado mínimo*, que deve atuar no combate a pobreza e garantir uma renda mínima à população mais pobre. Draibe (1993), diz que o Estado mínimo, engloba o mercado, constituindo o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, assim, o neoliberalismo é uma teoria funcional aos interesses dos organismos multilaterais que atuam na lógica do grande capital.

As condições atribuídas pelo Bird acarretam consequências nefastas para o sistema de proteção social no país, principalmente para a assistência social, área que foi historicamente esquecida no âmbito das políticas públicas e agora esta a mercê das imposições dos organismos financeiros internacionais, dificultando a sua concretização como direito do cidadão e dever do Estado. As ações na área da assistência sempre foram caracterizadas por medidas emergenciais e assistencialista, sendo modificadas com a promulgação da Constituição Federal que ampliou os direitos sociais para todos os cidadãos,

reconhecendo a universalidade de acesso à saúde, à educação, à habitação, à previdência e à assistência social, com o Estado provedor destas. Entretanto com o advento do neoliberalismo temos hoje um retrocesso histórico desses direitos, pois há uma diminuição de investimentos para a área social e os programas passam a ser focalizados nos setores mais necessitados da população, gerando a exclusão de muitas pessoas que também teriam direito e solicitam o acesso aos bens e serviços públicos.

Outro documento estudado nesta pesquisa foi o documento de Avaliação da Assistência ao País (AAP), que foi conduzida pelo Departamento de Avaliação de Operações (DAO) abrangendo o período 1990-2002, este considera que os empréstimos feitos para o Brasil tiveram um importante papel de apoio às principais reformas que aconteceram durante esses anos. No entanto considera que tanto a reforma da Previdência Social quanto a do setor financeiro ainda não avançaram suficientemente e declara abertamente que este organismo financeiro continuará apoiando as reformas, já que consideram estas de extrema importância para se alcançar as metas da sua estratégia de ação para o país.

“O documento concluiu que o programa do Banco contribuiu em geral satisfatoriamente para o desenvolvimento brasileiro, apesar de o progresso em algumas áreas importantes ter ficado abaixo das expectativas, em particular o desenvolvimento econômico. As áreas bem-sucedidas foram aquelas priorizadas pela EAP (2002-2003), em especial os programas de redução direta da pobreza e de apoio às reformas fiscais. Quanto à redução da pobreza, o impacto do Banco foi maior nos setores de saúde e educação e menos pronunciado na área de proteção social. Para a reforma fiscal, o resultado da assistência do Banco foi melhor no setor de gestão macroeconômica e menos pronunciado no aprimoramento da qualidade das despesas públicas. Levando-se em conta essas lições, a proteção social e a qualidade dos gastos são duas áreas que precisam agora de maior atenção” (Banco Mundial, 2003, pg. 53).

Assim, o Banco Mundial intervém na organização política, econômica e social do país com o objetivo de expandir os interesses dos países que possuem hegemonia dentro da instituição. Essa intervenção acontece por meio de políticas que visam a abertura comercial e financeira, a desregulamentação das relações trabalhistas e a diminuição do tamanho e do papel do Estado na sociedade, incentivando a participação de organizações da sociedade civil na implementação dos projetos.

Ao fazer empréstimos o Banco Mundial impõe modelos de políticas e projetos com normas e regras que condicionam o processo de implementação destes e estimulam a propagação da ideologia neoliberal.

Kruppa (2000), diz que com o objetivo de reduzir os gastos sociais o Bird defende que os programas devem ser focalizados nas populações extremamente pobres que sejam incapazes de comprar bens e serviços disponibilizados pelo mercado. O Banco afirma em seus documentos, segundo a autora, que a miséria, a pobreza e o desemprego são decorrentes de um processo natural de desenvolvimento capitalista dependente, por isso declara que é necessário centrar as ações em programas focalizados nos mais pobres para garantir o acesso destes aos serviços sociais básicos.

A mesma autora diz que a meta de redução da pobreza e da fome tem sido uma das principais condicionalidades do Bird para a realização dos empréstimos, este vigiará e monitorará sistematicamente os progressos realizados tendentes ao cumprimento da meta de redução da pobreza. Quando o Bird faz referência a diminuição da pobreza, está se relacionando à pobreza extrema ou indigência, ou seja, aqueles que sobrevivem com menos de U\$S 1 por dia. De acordo com dados disponibilizados no site do Banco Mundial, o Brasil tem uma população de 182 milhões de habitantes, e cerca de 40 milhões de pessoas vivem com menos de US\$2 ao dia (não deixam de ser pobres) e 14,6 milhões com menos de US\$1 ao dia. Os 20% mais pobres no País ganham 2,4% da renda brasileira, enquanto os 20% mais ricos recebem 63,2%, o Brasil se situa apenas abaixo da África do Sul em termos de desigualdade de renda. A focalização dos programas com base em “Linhas de pobreza¹⁶”, baseadas na renda exclui diversas famílias que vivem em situação precária mostrando a ineficácia desses programas focalizados.

As políticas de redução da pobreza apoiadas pelo Bird incluem que se deve: 1. estimular oportunidades de obter receitas por meio da estabilidade e da

¹⁶ O Brasil ainda não definiu uma linha de pobreza oficial. Vários relatórios utilizam diferentes métodos e linhas de pobreza, o que resulta em distintas taxas de pobreza. A linha de pobreza adotada na EAP 2007 corresponde a uma renda familiar per capita de R\$80 ao mês (preços de julho de 2001), em São Paulo. Esse valor é semelhante ao adotado no programa Fome Zero, do governo, mas é diferente do que serviu de referência em outros documentos do Banco Mundial, inclusive na EAP anterior (Banco Mundial, 2007).

retomada do crescimento; 2. desenvolver políticas voltadas para aumentar o capital humano e físico dos pobres para que eles possam tirar proveito das oportunidades econômicas; e 3. promover uma rede de segurança social para protegê-los (Banco Mundial, 2007).

Ao analisar a perspectiva de política social adotada pelo Bird, observamos a sua articulação com a concepção neoliberal. A proposta do Banco é visivelmente compensatória e paliativa, e tem por objetivo a manutenção dos interesses capitalistas, visto que defende amplamente os interesses macroeconômicos, e aponta que os problemas sociais são decorrentes do precário crescimento social, político e econômico do Brasil.

De acordo com Soares, *“os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem da sua capacidade de universalização e não do seu grau de focalização”* (2004, pg. 9). A focalização garante o acesso não por um direito de cidadania e sim pela comprovação da pobreza.

Assim, na análise da EAP, o Banco Mundial afirma que o Brasil avançou nas políticas de combate a pobreza devido a abertura dos mercados e da diminuição da ação reguladora do Estado. Entretanto nós percebemos que a implementação de políticas de diminuição do papel do Estado, referem-se mais a uma desresponsabilização do Estado com os problemas sociais, do que um mecanismo de obter maior eficiência nas políticas.

Ao desresponsabilizar o Estado se tira o caráter de direito das políticas sociais e estas passam a ser vistas como um favor e ao transferir a responsabilidade para setores privados as políticas passam a ser desenvolvidas de acordo com interesses particulares e ficam vulneráveis a descontinuidade dos financiamentos.

Outra proposta do Banco Mundial é descentralizar determinadas ações, mas está descentralização não acontece como está preconizado nas diretrizes da LOAS, visto que o governo federal centraliza a tomada de decisões, ficando as demais esferas apenas com a execução das ações. A descentralização permitiria uma maior agilidade e eficiência, pois todas as competências ficariam divididas

entre as três esferas de governo, tendo o âmbito local uma maior autonomia, devido ao comando único em cada esfera de governo, não sendo necessário se reportar freqüentemente ao âmbito central.

Deste modo, a descentralização permite a divisão de responsabilidades relacionadas as atribuições de gestão e financiamento das políticas, aos três âmbitos do governo – Federal, Estadual e Municipal – cabendo ao primeiro a coordenação e a formulação das normas gerais e aos demais a coordenação e execução das ações.

Entretanto segundo Soares, a descentralização no Brasil foi associada a processos de privatização dos serviços públicos e a autora ressalta que a descentralização de encargos não foi acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos, pois os municípios passaram a ser totalmente responsabilizados pela execução dos programas sociais.

Como já foi citada no capítulo anterior, segundo Stein (2000) a descentralização no Brasil pode ser caracterizada por uma desconcentração das ações, uma vez que, a esfera central apenas repassa para as esferas locais as responsabilidades de execução, sem igual transferência de recursos e de poder decisório. A desconcentração se mostra em concordância com as determinações neoliberais, já que estas defendem a diminuição das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas.

Outra condicionalidade imposta pelo Bird em suas diretrizes é a conjunção dos esforços do Estado, setor privado e sociedade civil¹⁷ como forma de obter maior eficiência e eficácia nos seus projetos.

De acordo com Garrison (2000), no discurso dos organismos multilaterais é defendido de forma clara o fortalecimento da parceria com a sociedade civil¹⁸, pois

¹⁷ O termo *sociedade civil* está relacionado ao vasto setor não governamental, formado por associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas, entre outros.

¹⁸ Atualmente as organizações da sociedade civil são submetidas a ter um registro no CNAS, chamado de “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social”. Este certificado permite que as organizações recebam financiamentos de órgãos públicos, requeiram isenção de impostos e recebam isenções fiscais sobre a folha de pagamento de empregados.

esta, segundo o Banco Mundial, tem ampla capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, tomar iniciativas e mobilizar os recursos necessários ao desenvolvimento do país.

O mesmo autor diz que, segundo este organismo financeiro a crescente colaboração entre governo, sociedade civil e Banco Mundial traz benefícios e vantagens importantes para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, pois,

“Desarma conflitos e constrói consensos em torno de programas participativos de desenvolvimento, faz com que as vantagens comparativas de cada setor sejam mais bem aproveitadas e canalizadas, melhora o desempenho operacional dos projetos através de execução mais ágil e maior sustentabilidade, gera maior envolvimento e controle social, permitindo iniciativas mais focalizadas e diminuindo a possibilidade de irregularidades”. (Garrison, 2000, pg. 54).

Assim, percebemos que a sociedade civil vai assumindo o papel de executora dos serviços sociais substituindo o papel do Estado quando na verdade deveria ser uma ação complementar, uma parceria entre Estado e sociedade civil. Assim as políticas sociais são passadas como um favor e não como um direito de cidadania conquistado com a Constituição Federal de 1988.

Assim a “questão social” se torna alvo de ações benevolentes, fragmentadas e sem continuidade, representando um retrocesso nos direitos sociais, pois passam a ser vistas como ajuda. Fortalecendo o papel compensatório das políticas públicas, retirando o seu caráter universal, assumindo uma perspectiva focalista, na medida em que visa a atender apenas os segmentos da população que se encontram em situação de extrema pobreza.

Segundo Garrison (2000), as organizações da sociedade civil, em geral, não são convidadas para participar durante as etapas de desenho e planejamento dos projetos, mas somente quando os projetos financiados pelo Banco experimentam problemas e a participação da sociedade civil é vista como necessária, entretanto a participação da sociedade civil é limitada apenas às ONG's. O Banco Mundial em seu discurso ressalta importância da participação da

sociedade civil na formulação e implementação dos programas, entretanto vemos que em seus documentos não existe a formulação de mecanismo que promovam essa participação e podemos perceber também, que as reais demandas da população não são levadas em conta na hora e que a lógica de implementação dos programas leva em consideração apenas os interesses dos países gestores do Banco.

Um outro aspecto que consideramos importante é a relação Estado/sociedade e o Banco Mundial, sob o discurso da transparência, o Banco afirma a necessidade de processos que confirmem à sociedade civil a oportunidade de participação e controle das ações governamentais. Mas percebemos a ausência, no discurso e na prática, de mecanismos que promovam essa maior articulação entre a sociedade civil e as ações do Banco para o país.

Consideramos também que o Banco não é um organismo tão acessível a sociedade civil, pois não há muitos mecanismo de informação sobre a atuação do Banco no país, além da maior parte de seus documentos serem de difícil acesso, pelo fato de que estes quando divulgados, se encontrarem em inglês.

“As Organizações da Sociedade Civil (OSCs), em geral, não são convidadas para participar durante as etapas de desenho e planejamento dos projetos, mas somente quando os projetos financiados pelo Banco experimentam problemas e a participação da sociedade civil é vista como necessária. As OSCs, especialmente as associações comunitárias e movimentos sociais, e não apenas as ONGs, devem ser convidadas para participar das etapas iniciais do ciclo do projeto” (Rede Brasil, 2007).

A instituição da sociedade civil mais expressiva que atua na fiscalização dos trabalhos dos organismos financeiros é a Rede Brasil que é uma rede de ONGs e movimentos sociais criada com o objetivo explícito de monitorar e influir nas políticas macroeconômicas e estratégias de financiamento dos órgãos multilaterais no Brasil, principalmente o Banco Mundial e o BID (Rede Brasil, 2007).

Para promover uma maior articulação com a sociedade civil o Banco Mundial deveria adotar outras medidas, como por exemplo, a adoção estratégias para divulgação de informações, inclusive a tradução dos documentos para

português e adotar mecanismos democráticos que viabilizem a participação da sociedade civil em todos os âmbitos dos seus projetos.

Percebemos ao longo deste estudo que as condicionalidades são muito rígidas e carregadas de propósitos políticos priorizando os setores macroeconômicos, deixando de lado as políticas setoriais, fazendo com que se alterem os rumos das economias dos países que recebem os empréstimos. Observamos que na maioria das vezes as políticas setoriais têm que se adaptar às diretrizes dos organismos financeiros internacionais em vez de se adequarem as suas necessidades locais e da sua população.

Nas palavras de Jonh Briscoe diretor do Banco Mundial, em relação a atuação de parceria do Brasil com o Banco, este considera que,

“Apesar do baixo crescimento, o Brasil tem obtido resultados importantes no combate à pobreza. Entre 1992 e 2004, a pobreza no Brasil foi reduzida de 36% para 25% da população. A desigualdade de renda vem caindo nos últimos 5 anos. Políticas sociais mais **focalizadas**, como o Bolsa Família, e melhorias nas áreas de educação e saúde ajudam a explicar esses resultados” Ao mesmo tempo, o Brasil está construindo as condições para seguir uma trajetória de crescimento sustentado. Cada ano de solidificação do compromisso com a disciplina fiscal, cada ciclo de votação de **reformas estruturais** acumula avanços rumo à retomada do crescimento sustentado. Isso não significa subestimar os desafios, nem minimizar a urgência das decisões e das etapas a vencer. A criação de um ambiente estável para o **setor privado** requer a continuidade de **reformas** em áreas como infraestrutura, fortalecimento institucional e mercados de capitais e trabalho. Ao lado desta agenda, persiste o enorme desafio de manter o ajuste fiscal e ao mesmo tempo reduzir a carga tributária, ampliar os investimentos públicos indispensáveis e melhorar a qualidade dos gastos”. (Banco Mundial, 2006).

Ao analisar os documentos referentes a atuação do Bird, percebemos que a perspectiva de política social adotada é filiada a concepção neoliberal ou neoconsevadora, visto que defende abertamente o incentivo ao setor privado, a focalização dos programas e a continuidade no programa de reformas. As propostas do banco são compensatórias e tem caráter paliativo, tendo por objetivo a manutenção e o desenvolvimento do modo de produção capitalista. As principais orientações neoliberais se referem diminuição do papel do Estado na sociedade e na economia. As propostas de reforma se baseiam na diminuição do papel e do tamanho do Estado, a desregulamentação das relações trabalhistas e

abertura econômica e comercial que permite o investimento direto do capital internacional conforme os seus interesses e necessidades para expansão. O neoliberalismo propõe,

“... um Estado forte o suficiente para apoiar o crescimento e desenvolvimento do capital, e mínimo quanto às políticas sociais, configurando um processo no qual as conquistas históricas da classe trabalhadora são substituídas por políticas precárias ou mesmo eliminadas” (Cruz, 2003, pg. 55).

A reforma proposta pelos neoliberais causa diversos problemas como o desemprego, precarização das relações trabalhistas, perda de direitos conquistados com a Constituição, entre outros.

Deste modo a concepção de política social na perspectiva neoliberal se baseia no fato destas serem,

“Destinadas exclusivamente aos mais pobres, ou seja, àqueles que se localizam abaixo da linha de pobreza e indigência¹⁹, por meio de um pacote de políticas sociais públicas básicas; entretanto, aquele que tivesse interesse em serviço complementar, não básico, pagaria por ele. Esta perspectiva reforça a segmentação social da população, visto que propõe um serviço social público de baixa qualidade aos pobres e o acesso a um serviço privado de melhor qualidade àqueles que têm condições de pagar” (idem, pg. 65).

Podemos perceber com essa pesquisa que as ações do Banco Mundial estão voltadas para as consequências e não para as causas da pobreza, estas que poderiam ser tratadas a partir de programas voltados para a prevenção e diminuição das desigualdades sociais. Em nenhum documento analisado são abordadas as causas estruturais da “questão social”, não se apresenta uma discussão sobre o problema da concentração de renda no país como um elemento gerador da pobreza e da miséria e nem são abordados mecanismos para minimizar essas desigualdades sociais.

¹⁹“ O Banco Mundial define como pobreza rendas per capita inferiores a US\$ 30 por mês, ou um dólar por dia. A situação de indigência é imputada às rendas familiares correspondentes, no máximo, ao valor de aquisição de uma cesta básica de alimentos que atendam os requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU, para família como um todo” (Cruz, 2003, pg. 65).

3.3. Limites para o avanço da política de assistência social decorrentes dos acordos multilaterais

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social -LOAS representaram um avanço para assistência social que passou a integrar o tripé da seguridade social adquirindo assim o *status* de política pública, garantidora dos direitos de cidadania. A LOAS é de extrema importância para a consolidação da Política de Assistência Social, pois assegurou a universalização dos direitos sociais, exigindo a construção de uma ética em sua defesa, mostrando que a pobreza e a miséria não se resolvem com a concessão de benefícios; possibilitando a discussão e o posicionamento em defesa de uma vida digna para todo cidadão brasileiro.

Trabalhamos neste estudo com a hipótese de que atualmente as condicionalidades impositivas dos organismos multilaterais, especificamente o BIRD, colocam limites para materializar os avanços da Constituição e da LOAS, produzindo um real retrocesso para que a Política de Assistência Social consiga realmente se efetivar com política pública e direito do cidadão.

A constituição Federal em seu artigo 4º, relativo aos princípios que regem as relações internacionais do país, se refere a independência nacional e a autodeterminação dos povos. Isto quer dizer que o Brasil não deve se submeter a qualquer ordenamento jurídico estrangeiro e indica também o respeito da soberania de cada país na condução de sua política.

Entretanto o que observamos na relação do Brasil com as instituições financeiras internacionais é exatamente o contrário. Ao analisar notícias do site da Rede Brasil podemos perceber que o Brasil continua na prática aceitando a adoção de extensas condicionalidades, correspondentes a exigências de implementação de reformas em políticas públicas, para que o país tenha acesso aos empréstimos multilaterais.

“Em fevereiro de 2004 foi aprovado o primeiro empréstimo programático do Banco Mundial no valor total de US\$ 505 milhões. O Primeiro empréstimo Programático para o Desenvolvimento Sustentável e Equitativo, outro nome utilizado pelo Banco Mundial

para ajuste estrutural, foi implementado pelo Ministério da Fazenda com o objetivo de “ampliar de modo significativo o potencial de crescimento econômico sustentável do Brasil, gerando empregos e reduzindo a pobreza e equilibrar as reservas internacionais do Brasil”. (Rede Brasil, 2007).

Segundo a Rede Brasil, tal financiamento estava voltado para reformas institucionais e medidas macroeconômicas. O empréstimo, além de não ter contribuído para a sustentabilidade e equidade, ampliou o envolvimento e a influência do Banco Mundial na continuação da implementação de reformas neoliberais no país. De acordo com o Banco, o objetivo do empréstimo era apoiar uma “agenda de crescimento” definindo abordagens de ampliação de interações público-privado, reforçando a capacidade de agências para planejar, regular e aplicar leis e regulamentos de maneira consistente e previsível.

De acordo com o estabelecido na constituição os governos nacionais deveriam resguardar e estimular a participação da sociedade, por meio de representação democrática, na determinação de seus interesses nas políticas públicas adotadas no país. O papel dos bancos multilaterais, de distribuir fundos para financiar o desenvolvimento, não deveria ser exercido de modo a marginalizar o papel da representação democrática e da soberania popular na definição das políticas e dos meios escolhidos pela sociedade para buscar a defesa de seus interesses.

Em relação à área específica da Assistência Social, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS representou a construção de uma nova forma para a Assistência Social no campo dos direitos sociais que foram ampliados para todos os cidadãos. Entretanto no contexto da década de 90 com o advento do Estado neoliberal e com as propostas de reformas temos uma diminuição das políticas sociais que passam a ser focalizadas e seletivas, indo em contrapartida ao princípio da universalidade instituído na Constituição Federal que estende o acesso aos direitos sociais a todos os cidadãos sem privilégios de acesso. O projeto neoliberal construiu para a assistência um perfil longe do proposto pela Constituição e pela LOAS acarretando no retrocesso dos direitos sociais e promovendo a continuidade das antigas práticas assistencialistas fundadas na

caridade e no favor que sempre caracterizaram a assistência. Também com o avanço do neoliberalismo no Brasil, as ações do governo voltaram-se para o cumprimento das exigências impostas pelos organismos multilaterais.

Com a Constituição temos o início de uma nova abordagem para a assistência social, que passa a ser incluída no âmbito da Seguridade Social e logo após passa a ser regulamentada pela LOAS, como política social pública. Assim está estende-se para campo dos direitos sociais, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal.

“Nesse sentido, pode-se afirmar que a Loas estabelece uma *nova matriz* para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade Social aponta também para seu caráter de política de *proteção social* articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas da vida. Desse modo, a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (Yazbek, 2004, pg. 13).

A responsabilidade do Estado está no fato deste garantir a universalização dos direitos a partir da garantia do acesso aos serviços assistenciais. Segundo Yazbek (2004), a LOAS vêm inovando quando afirma que a assistência social é um direito independente de prévia contribuição à Seguridade, ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, ao apresentar um novo desenho institucional para a assistência social e também ao propor a participação popular no exercício do controle social na gestão e execução das políticas de assistência social.

Todas essas transformações permitem um avanço da assistência para o campo da política pública voltada para a universalização dos direitos, superando o caráter assistencialista que sempre a caracterizou. Mas para isto, é preciso pensar a assistência de forma articulada as outras esferas das políticas sociais. Pois a assistência social não pode ser o único meio para promover os direitos sociais, uma vez que, a política de assistência social só será um direito pleno se estiver articulada as demais áreas do sistema de seguridade.

Não podemos pensar a seguridade como um somatório entre saúde, assistência e previdência é preciso pensar a seguridade como uma fusão dessas três áreas, visto que estas não são áreas autônomas. É preciso promover na prática um sistema integrado e com financiamento único, porque enquanto tivermos orçamentos separados e continuarmos a pensá-las de forma desarticulada as outras áreas, não será possível constituir realmente um sistema pleno de seguridade social.

Estamos num momento de restrição e precariedade dos direitos sociais com a privatização crescente da saúde e da previdência, nesse contexto de contra reforma neoliberal, a assistência passa a ser a solução para o enfrentamento da “questão social” por meio de programas de transferência de renda, financiados pelo Banco Mundial e que não alteram a lógica assistencialista que sempre caracterizou as políticas sociais no Brasil.

Historicamente as ações sociais foram estruturadas por medidas benemerentes e filantrópicas e estas se tornaram mediações para a assistência social. A filantropia “constitui-se no campo filosófico, moral, de valores como altruísmo e comiseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação” (Mestriner, 2001, pg. 14).

Na década de 90, quando se tornam mais evidentes as orientações neoliberais é que observamos a refilantropização das iniciativas sociais. A expansão do terceiro setor e ampliação do voluntariado são expressões desta refilantropização, que estão centradas em ações emergenciais direcionadas aos mais pobres, que se encontram fora do mercado de trabalho. As políticas sociais continuam sendo oferecidas pelo Estado, porém, precariamente e dirigidas às populações mais carentes, enquanto os serviços sociais lucrativos passam a ser vendidos e consumidos como mercadorias por aqueles que podem pagar.

Nesse contexto, se constitui o terceiro setor, segundo Montañó, como “conjunto de instituições, ONG’s, fundações que desempenhando funções públicas, encontram-se fora do Estado, no espaço de interseção entre este e o mercado, porém sem declarar fins lucrativos” (1999, pg. 66). Essa perspectiva

desloca do Estado para a sociedade civil a responsabilidade frente ao problema da “questão social”.

A Constituição e a LOAS foram de grande importância para a consolidação e ampliação dos direitos sociais no Brasil, no entanto com as reformas estruturais, defendidas pelos organismos multilaterais em suas condicionalidades, que visam a adaptação da nossa economia ao capital internacional inviabilizaram na prática a efetivação e o avanço frente aos direitos sociais estabelecidos nessas legislações.

Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 garante os direitos universais e inalienáveis dos cidadãos, o Estado Neoliberal restringe as políticas sociais que viabilizariam esses direitos, tornando-as seletivas, focalizadas e fragmentadas, e no caso da assistência social, transfere sua execução para diversos setores da sociedade civil, diminuindo o papel do Estado.

A identificação da política de assistência social como política pública no reconhecimento dos direitos continua a ser um desafio, pois ainda permanece na assistência social concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas. Isto vem favorecendo para confirmar a sua tradição de não-política e para dificultar a sua inserção enquanto responsabilidade e dever do estado. *“As ações continuam sobrepostas, pulverizadas, descontínuas, sem impacto e efetividade”* (Yasbek, 2004, pg. 19).

As ações sócio-assistenciais deveriam contribuir para a efetivação da inclusão social, sendo ampliadas por meio de políticas intersetoriais e integradas. Contudo isto não vem acontecendo, o que observamos é a continuidade das políticas fragmentadas, seletivas e focalizadas nos mais pobres promovendo a assistencialização das ações sociais.

Os critérios de elegibilidade para a seleção dos beneficiários das políticas setoriais (em geral aqueles que vivem em situação de extrema pobreza e são o público alvo das ações do Banco Mundial no Brasil), contradizem o princípio da universalização dos direitos sociais, previsto no artigo 4º da LOAS. Deste modo,

os critérios de elegibilidade não respeitam os parâmetros legais que estão em vigência.

Outro desafio diz respeito ao artigo 6º da LOAS em relação a construção de mecanismos públicos e democráticos de regulação e controle social da política de assistência social feito pela mediação dos conselhos e fóruns. Percebemos que não há interesse na construção de espaços democráticos que possibilitem uma ampla participação da sociedade no planejamento, formulação e execução das políticas sociais. É necessário promover soluções efetivas de implementação de mecanismos de uma democracia participativa, fundada na cidadania, que crie as bases da participação consciente da população.

Outra questão que dificulta o avanço da assistência social como política pública de direito é a questão do financiamento que seria único na seguridade social mais na prática é realizado separadamente e desarticulado. Assim, a seguridade social acaba se afastando de seus objetivos originais, que era a garantia da universalidade do atendimento nos três eixos que configuram sua estrutura. Além da redução dos gastos na área social que é reafirmado sempre nas propostas de reforma do sistema de seguridade social.

Os direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na LOAS tem como finalidade assegurar o acesso a bens e serviços qualificados que permitam aos seus usuários a sua emancipação e não a reprodução da pobreza e de sua dependência.

Portanto a construção da assistência social como um direito tem sido dificultada pelo impacto das políticas econômicas neoliberais em andamento no país e pelas fortes pressões dos organismos financeiros internacionais, que defendem processos desarticulados e de retração dos direitos.

Como vimos as imposições dos organismos multilaterais, afetam negativamente a seguridade social, pois ao mesmo tempo em que a Constituição Federal e a LOAS reconhecem os direitos sociais mínimos, esses organismos impõe condições ao Estado brasileiro que visam a estabilização econômica e a redução dos gastos públicos e a diminuição de investimentos na área social.

As ações que se desenvolvem atualmente, como por exemplo o programa “fome zero”, não rompem com a ótica seletiva e emergencial, e atuam por meio de ações focalizadas e de caráter paliativo e assistencialista.

Ressaltamos a importância de fortalecer a esfera pública, reconhecendo esta como espaço privilegiado para o avanço em direção da defesa dos direitos sociais, das necessidades sociais e da universalização da cidadania. Levando em consideração os inúmeros limites estruturais presentes na política de assistência social que dificultam e agravam sua efetividade no campo dos direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS esboçam muitas possibilidades para a política de assistência social, entretanto esse avanço para o campo da efetivação dos direitos sociais continuará limitado enquanto o governo brasileiro estiver se submetendo as condições impositivas do Banco Mundial. Essas imposições são referentes a implementação de reformas em diversas áreas das políticas públicas com impacto direto na vida dos cidadãos, uma vez que, estas só levam em consideração os interesses do grande capital financeiro.

Para acabar com a pobreza, desigualdade e precariedade das políticas públicas seria necessário que o governo brasileiro estabelecesse uma nova forma de relacionamento com as Instituições Financeiras Internacionais, a fim de que os verdadeiros interesses dos diversos grupos sociais pudessem ser respeitados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência no Brasil sempre foi caracterizada por práticas assistencialistas e clientelistas, sendo vista como caridade e filantropia. As ações assistenciais desenvolvidas estiveram focalizadas nas camadas da população excluídas da proteção social do Estado e foram caracterizadas como ações emergências que no fim acabam contribuindo para reproduzir a pobreza e as desigualdades no Brasil.

Somente com a promulgação da nova Constituição a assistência passou a ser reconhecida como política pública e direito do cidadão, ampliando os direitos de cidadania e, introduzindo pela primeira vez a concepção de seguridade social como um sistema amplo e universal de proteção social.

A seguridade social compreende, a partir dessa Constituição, um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil e passa a ser composta pelo tripé saúde, previdência e assistência social. A assistência social é concebida como uma política pública universal, “prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição previa à seguridade social”²⁰. Tendo como princípio a equidade e a universalidade, essa nova Constituição, trás um novo padrão de proteção social que garante e estende o direito à assistência, à saúde e à previdência social a todos os cidadãos.

Entretanto, é importante ressaltar que ao longo de seu trajeto, a assistência esbarrou, e ainda esbarra, em muitos obstáculos que atrasam e dificultam a sua efetiva constituição como política pública. Um desses entraves foi que a promulgação da Constituição Federal de 1988, coincidiu com a implementação do projeto neoliberal no Brasil, o que inviabilizou a sua plena consolidação. Segundo Fiori (1997) o Brasil aderiu ao ideário neoliberal e direcionou os investimentos públicos nas políticas macroeconômicas devido as pressões relacionadas ao pagamento da dívida externa, subordinando as políticas públicas aos interesses do capital financeiro internacional.

O neoliberalismo representou um retrocesso nos direitos sociais, já que este projeto defende o enxugamento do Estado na execução das políticas

²⁰ Constituição Federal de 1998, artigo 203.

públicas que passam a ser orientadas e subordinadas aos interesses do grande capital que transfere a responsabilidade de executá-las para os setores da sociedade civil. Desresponsabilizando o Estado na condução das políticas sociais e tirando o caráter de direito das políticas sociais que passam a ser vistas como um favor, um benefício.

O governo deste período adotou uma política econômica voltada para o capital internacional cedendo as exigências impostas pelo FMI e Banco Mundial no conhecido “Consenso de Washington”, assumindo uma postura de subalternidade frente aos interesses dos países de capitalismo avançado.

O “Consenso de Washington” se caracteriza por um conjunto de medidas formuladas por economistas das instituições financeiras internacionais, como o FMI e Banco Mundial como um meio de renegociar a dívida externa e conseguir empréstimos desses organismos no sistema financeiro internacional. Tem-se assim, um conjunto de regras impostas por essas agências para a concessão de créditos, os países que quiserem empréstimos do Banco Mundial devem adequar suas economias às novas imposições.

Para isso, os organismos multilaterais exigem a implementação de medidas, com orientação neoliberal, nos países emergentes durante a década de 90, como sendo o único meio de promover o seu desenvolvimento econômico. Essas regras impostas são centradas na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, redução do tamanho e papel do Estado e a redução dos gastos públicos.

As condicionalidades impostas pelo Banco Mundial priorizam os setores macroeconômicos, deixando de lado as políticas setoriais, fazendo com que se alterem os rumos das economias dos países que recebem os empréstimos. Observamos que na maioria das vezes as políticas setoriais têm que se adaptar às diretrizes dos organismos financeiros internacionais em vez de se adequarem as suas necessidades locais e da sua população.

Ao analisar os documentos referentes a atuação do Bird, percebemos que a perspectiva de política social adotada é filiada a concepção neoliberal ou

neoconsevadora, visto que defende abertamente o incentivo ao setor privado, a focalização dos programas e a continuidade no programa de reformas. As principais propostas de reforma orientadas pelo ideário neoliberal se baseiam na diminuição do papel e do tamanho do Estado, na desregulamentação das relações trabalhistas e abertura econômica e comercial que permite o investimento direto do capital internacional conforme os seus interesses e necessidades para expansão. As propostas do banco são compensatórias e tem caráter paliativo, tendo por objetivo a manutenção e o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Com o avanço do neoliberalismo no Brasil, as ações do governo voltaram-se para o cumprimento das exigências impostas pelos organismos multilaterais. Este projeto, no Brasil, foi concentrado na Reforma do Estado que começou a ser implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, que seguiu todos os ditames do ideário neoliberal, centrando seu governo nos aspectos macroeconômicos voltados para o capital internacional.

Este governo restringiu os investimentos na área social, priorizando programas sociais emergenciais de transferência de renda voltados para a parcela da população que vive em condição de pobreza extrema, como por exemplo Bolsa Família. Esses programas utilizam critérios perversos de elegibilidade que deixam de fora das políticas sociais um enorme contingente populacional que necessita de assistência.

Segundo os defensores do neoliberalismo as políticas públicas são as responsáveis pela crise do Estado, e este, deve desenvolver-se de forma complementar a filantropia privada com o objetivo de combater a pobreza garantindo uma renda mínima à população mais pobre para garantir a sua reprodução e mantendo assim, o desenvolvimento do capitalismo, que necessita desse contingente populacional fora do mercado de trabalho para continuar sua ampliação e desenvolvimento. Deste modo, as políticas sociais públicas são pensadas de forma complementar aos serviços que os indivíduos não puderem obter via mercado.

Ao mesmo tempo em que a constituição federal garante os direitos universais e inalienáveis dos cidadãos, o Estado neoliberal limita as políticas sociais que viabilizariam esses direitos, tornando-as seletivas e focalizadas e transfere para o mercado os serviços sociais rentáveis que deveriam ser gratuitos, como por exemplo, a saúde e a educação.

Assim, a questão social se torna alvo de ações benevolentes, fragmentadas representando um retrocesso aos direitos sociais que passam a ser vistos como uma “ajuda” para atender as mazelas da população oriundas da contradição do sistema de produção vigente.

Esses fatos afetam negativamente a seguridade social pois, ao mesmo tempo em que a Constituição reconhece e prevê os direitos sociais, o Estado procura se adequar ao capitalismo e as exigências dos organismos financeiros internacionais, por meio da estabilização econômica e redução nos gastos públicos, restringindo o investimento no social.

Deste modo, a seguridade social se afasta de seus objetivos originais e aos poucos vai se desmantelando com a tendência de privatização dos seus serviços sociais. Os segmentos que possuem condições preferem comprar os serviços privados, que são de melhor qualidade. Deste modo, quem pode pagar por um plano de saúde e por uma aposentadoria privada tem acesso a serviços mais satisfatórios, enquanto a grande massa de trabalhadores fica a mercê das políticas públicas, fragmentadas e de baixa qualidade.

Nesse contexto de privatização do sistema previdenciário e de saúde, a assistência passa a ser a solução para a “questão social”, sendo o único meio para a ausência de outras medidas de proteção social, não alterando a lógica assistencialista que sempre caracterizou as políticas sociais no Brasil.

Tudo isto coloca alguns desafios práticos para Política de Assistência Social, pois não propõe uma real articulação da política de assistência social com as demais políticas setoriais de forma integrada, além de nem relacioná-la com a seguridade social estabelecida na Constituição e também não propõe um orçamento conjunto para a seguridade social.

Para a assistência social se tornar na prática uma política pública de Estado é necessário superar toda essa cultura de práticas assistencialistas e clientelistas que sempre caracterizaram as políticas no Brasil. Reorganizando as instituições, articulando a assistência com as demais políticas que integram o tripé da seguridade social para construir as condições materiais necessárias para se tornar o direito garantido em lei em direito legítimo. Pois a assistência social não pode ser o único meio para promover os direitos sociais, uma vez que, a política de assistência social só será um direito pleno se estiver articulada as demais áreas do sistema de seguridade.

Com o início da implementação do Sistema Único de Assistência Social em 2006, temos um avanço para a política de assistência social, pois este sistema constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações sócio-assistenciais, materializando o conteúdo da LOAS/93 e da Constituição de 1988. O SUAS organiza e integra a política de assistência social nacionalmente, prevendo um modelo de gestão descentralizado e participativo.

A descentralização é vista como uma forma de obter maior eficiência e eficácia dos gastos promovendo uma maior interação entre o âmbito local e federal, já que é no âmbito local que se encontram os problemas. A Constituição prevê que as ações governamentais na área da assistência social serão organizadas com base na descentralização, superando a antiga forma centralizada de organização do Estado. Nesse novo modelo, os Estados possuem relativa autonomia para se organizar politicamente, promovendo assim uma maior descentralização em relação as políticas sociais.

Entretanto o processo de descentralização foi acompanhado dos processos de privatização dos serviços públicos. Este fato acarretou em inúmeras consequências como a fragmentação e desarticulação das ações, no aumento das desigualdades regionais e no agravamento da questão social.

Já que a descentralização no Brasil, segundo Stein (2000) se caracteriza como uma desconcentração das ações, uma vez que, a esfera central apenas repassa para as esferas locais as responsabilidades de execução, sem igual

transferência de recursos. A desconcentração se mostra em concordância com as determinações neoliberais, já que estas defendem a diminuição das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas.

Deste modo, essa política de descentralização gera desequilíbrios, já que, o âmbito municipal não tem condições de substituir o governo Federal e Estadual que possuem maiores meios de planejar e coordenar programas sociais de forma mais eqüitativa e abrangente.

Assim as diversas ações e iniciativas de atendimento aos usuários da assistência não deixam o seu tradicional caráter assistencialista e tornam os serviços sociais cada vez mais precários. Com isso observamos um crescente empobrecimento da população e a incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza, o resultado da política de ajuste neoliberal no Brasil tem sido o aprofundamento das desigualdades sociais e da concentração de renda.

Percebemos que o próprio texto da LOAS já vem baseado no discurso neoliberal que prevê para a política de assistência social a idéia dos mínimos sociais, sem especificar que mínimos sociais são esses deixando para os formuladores das políticas sociais a função de escolher por meio de critérios de elegibilidade os beneficiários dos programas de assistência social.

Desta maneira, a construção da assistência social como um direito tem sido dificultada pelo impacto das políticas econômicas neoliberais em andamento no país e pelas imposições dos organismos multilaterais. Essas imposições afetam negativamente a seguridade social, pois ao mesmo tempo em que a Constituição Federal e a LOAS reconhecem os direitos sociais, esses organismos impõe condições ao Estado brasileiro que visam a estabilização econômica, a redução dos gastos públicos e a diminuição de investimentos na área social.

Acarretando em consequências para as diversas formas de atendimento as manifestações da “questão social”, como a privatização, a mercantilização e precarização da seguridade social. Deste modo, os serviços sociais básicos e não lucrativos continuam sendo oferecidos pelo estado mais precariamente e

focalizadas nos mais pobres, enquanto os serviços sociais lucrativos passam a ser vendidos e consumidos como mercadorias por aqueles que podem pagar.

Todos esses fatores se configuram como barreiras que dificultam a efetivação da assistência como uma política pública de direito articulada com as demais áreas da seguridade social, visto que a assistência social sozinha não é capaz de solucionar a “questão social”.

Nessa perspectiva percebemos que as condicionalidades impositivas do Banco Mundial colocam limites para materializar os avanços da Constituição e da LOAS, acarretando no retrocesso dos direitos sociais e promovendo a continuidade das antigas práticas assistencialistas fundadas na caridade e no favor que sempre caracterizaram a assistência.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ANDERSON, Perry, "Balanço do Neoliberalismo". In: Sader e Gentile (org). Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático. RJ: ed. Paz e Terra, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. "Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho". 8ªed. São Paulo: Cortez, 2002.
- ARAÚJO, Aloísio Barboza de, "O governo brasileiro, o Bird e o BID: cooperação e confronto". Rio de Janeiro, IPEA, 1991.
- BANCO MUNDIAL, "Estratégia de Assistência ao País (2004-2007)", Departamento do Brasil, Região da América Latina e Caribe, 2003.
- BANCO MUNDIAL, "Relatório de Avaliação da Assistência ao País referente às três principais áreas de programas do Banco Mundial para o Brasil", 1990- 2002, 2003.
- BANCO MUNDIAL, "Relatório de progresso da estratégia de assistência ao país (2004-2007)", Departamento do Brasil, Região da América Latina e Caribe, 2006.
- BEHRING, Elaine R. "Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia". In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 73. São Paulo: Cortez Ed., 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Ed Saraiva. 31º ed. 2003.
- BRASIL, MDS, SNAS, Norma Operacional Básica/NOB/SUAS, 2005.
- _____, Política Nacional de Assistência Social/PNAS, 2004.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1), 1997.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. "A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade" In: Serviço Social e Sociedade, nº 62, ano XXI. São Paulo, Cortez, 2000 (pp. 144-155).
- CERQUEIRA Filho, Gisálio. "A "Questão Social" no Brasil: crítica do discurso político". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982: Coleções Retratos da Vida; v. 162.
- COUTINHO, Carlos Nelson. "Democracia e socialismo no Brasil de hoje". In: Contra a corrente. Ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez Ed., 2000.

- CLAUS, Magno Germer. "Gestação dos elementos do 'padrão ouro-câmbio' antes de I Guerra Mundial e sua institucionalização no pós-guerra". UFPR, Curitiba, 1999.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. "Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional?". Revista Educar, Curitiba, nº.22, UFPR, 2003.
- DRAIBE, Sônia M. "As políticas sociais e o neoliberalismo". In: Revista USP. SP: USP, 1993.
- _____ & HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State, Crise e Gestão da crise". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, nº 6, São Paulo: ANPOCS, 1988, P.53-78.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA. "As três economias do Welfare State". In: Revista Lua Nova, n.24, São Paulo, CEDEC, 1991, P.85-115.
- FALEIROS, Vicente de Paula. "O que é política social". Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- _____, "A Política Social do Estado Capitalista". 8ª Ed., São Paulo: Cortez Ed., 2004.
- FLEURY, Sonia. "Em busca de uma teoria do Welfare State". In: Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.
- FIORI, José Luís. "Os moedeiros falsos". 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 11-21.
- GARRISON, John W. "Do Confronto à Colaboração: *Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*", Brasília, DF, 2000.
- IAMAMOTO, Marilda Villela e CARVALHO, Raul de. "Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico- metodológica". 15 ed.- São Paulo, Cortez;CELATS, 2003.
- LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Coletânea de Leis e Resoluções. RJ: Cress – 7º Região. 4º ed. 2003.
- KRUPPA, Sônia Maria Portella. "O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90". São Paulo: FEUSP, Tese (Doutorado em Educação) – USP, 2000.
- LAURELL, Cristina Asa, "Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo". In: Laurell (org), Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995.

- MARTINS, Mônica Dias. "O Banco Mundial e as Políticas Públicas na América Latina". Projeto de pesquisa do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará (UECE), 2007.
- MESTRINER, Maria Luiza, "Estado entre a filantropia e a assistência social". São Paulo: Cortez, 1º Edição, 2001.
- MONTAÑO, Carlos, "O Serviço Social frente ao neoliberalismo: Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional". In: Revista Serviço Social e sociedade, ano XVIII. São Paulo: Cortez, março de 1997.
- _____. "Das "lógicas do Estado" às "lógicas da sociedade civil": Estado e "terceiro setor" em questão. In: Revista Serviço Social e sociedade, ano XX. São Paulo: Cortez, março/1999.
- MORAES, Reginaldo C. "Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: Hegemonia Ideológica e Redefinição das Relações Estado-Sociedade". In: Educação & Sociedade. v.23 n.80 Campinas set. 2002.
- NETTO, J.P. "Crise do socialismo e ofensiva neoliberal". (Coleções questões da nossa época, v. 20). São Paulo: Cortez, 2001.
- _____, J.P., "Capitalismo monopolista e Serviço Social". São Paulo. 4ª ed. Cortez, 2005.
- PASTORINI, Alejandra. "O círculo "maldito" da pobreza no Brasil: A mistificação das "novas" políticas sociais". Tese de doutorado. RJ: UFRJ, 2002.
- _____, "Liberalismo e neoliberalismo: a questão do Estado mínimo". Tese de Mestrado. Caderno de comunicações 8º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Bahia, Julho de 1995.
- PEREIRA, Potyara A. "Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais". São Paulo: Cortez, 2000.
- PORFÍRIO, M. (et alli). "Assistência Social: Contextualização e Legislação". RJ: CMAS-RJ. 2000.
- SADER, Emir, "A transição no Brasil: da ditadura à democracia?", São Paulo: Atual, Série história viva, 1990.
- SOARES, Laura Tavares. "Questões pendentes na configuração de uma Política Social: uma síntese". Política Social e Movimentos Sociais. In: outrobrasil.net. 2004.
- SOUZA, W. "Associações de usuários e familiares frente à implementação da política de saúde mental no município do Rio de Janeiro". [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 1999.

- STEIN, Rosa Helena. "Implementação de Políticas Sociais e descentralização político-administrativa". Curso de capacitação em Serviço Social e Política Social, nº 3. Brasília: 2000.
- VALLADARES, L, "Cem Anos Pensando a Pobreza (Urbana) no Brasil. In: Corporativismo e Desigualdade". IUPERJ/Rio Fundo Editora. Rio de Janeiro, 1991.
- VIANA. M.L.W. "A americanização da seguridade social no Brasil". Rio de Janeiro, Revan: UCAM, IUPERJ, 1988.
- VIEIRA, Evaldo. "Democracia e política social". Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 49) São Paulo: Cortez, 1992.
- WEFFORT, C. Francisco (org.). "Os clássicos da política". 1º Vol. Série fundamentos, 13º ed., São Paulo: Ática. 2003.
- YASBEK, Maria Carmelita. "A política social brasileira nos anos 90: A refilantropização da questão social". Cadernos Abong, n. 3, São Paulo, 1995.
- _____, "As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS". In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº77, ano XXV, março de 2004.

REFERÊNCIA HEMEROGRÁFICA

Banco Mundial 2007 – <http://www.bancomundial.org.br> - Links visitados: Centro de Informação ao Público; Dados e Estatísticas; Publicações e Relatórios; Projetos e Programas.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome – <http://www.mds.gov.br> - Links visitados: Bolsa Família; Fome Zero e SUAS.

Rede Brasil 2007 – <http://www.redebrasil.com.br> - Links visitados: Artigos; Clipping de Notícias; Publicações; Relatórios e Notas.