
SER Social

NOVA DIREITA, ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

Brasília, v. 21, n. 45, julho a dezembro de 2019

Reforma gerencial, neodesenvolvimentismo e ponte para o futuro: recentes contradições das políticas sociais brasileiras

Management reform, neodevelopment and bridge to the future: actually contradictions of the brazilian social policies

Leidiane Souza de Oliveira¹

Resumo: O objetivo deste artigo é situar as políticas sociais brasileiras sob a orientação do neoliberalismo e suas diferentes expressões. Tratamos do projeto da *Reforma Gerencial do Estado* como marco inicial desse processo, na década de 90, passando pelas contradições e mediações do *neodesenvolvimentismo*, característico da primeira década dos anos 2000, sob o comando dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e, mais recentemente, a tendência à total destruição do caráter social do Estado, com acentuadas contrarreformas e destituição de direitos anteriormente conquistados. Recorremos a uma análise bibliográfica com

1 Assistente Social, mestre em Serviço Social, professora Assistente do Departamento de Serviço Social (DSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), doutoranda em Serviço Social do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

base em autores e autoras sobre a política social e também a uma análise documental dos programas de governo nesses três períodos, que nos levaram a identificar particularidades nas políticas sociais, sobretudo de seu caráter cada vez menos público, processo que se recrudescer na década em curso, capitaneado pela austeridade na política econômica cujo auge são os governos de direita e extrema direita que vêm pondo em prática um desmonte de direitos ainda mais profundo desde 2016.

Palavras-chave: Estado; neoliberalismo; políticas sociais.

Abstract: The aim of this article is to place Brazilian social policies under the perspective of neoliberalism and its different expressions. We approach the project of the State Management Reform as the starting point of this process, back in the 1990s, going through the contradictions and mediations of the neo-developmentalism typical of the first decade of the 2000s. This has been implemented by the Workers' Party (PT) while in office but, more recently, the tendency is the destruction of the social characteristic of the State, with strong counter-reforms and with drawal of previously conquered rights. We used a bibliographical analysis based on authors who have written about social policies as well as document analysis of the government programs over these three periods. This led us to identify particularities in social policies, especially its even less public character, which has been intensified in the current decade, dominated by the austerity of economic policy whose peak is the election of right-wing and extreme right-wing governments which have been putting into practice an even deeper dismantling of rights since 2016.

Keywords: State; neoliberalism; social policies.

Introdução

A política social no Brasil enfrenta, na atualidade, um quadro de drástico desmonte das medidas formais e das instituições garantidoras de programas e serviços sociais no âmbito das distintas políticas, demandando reflexões e ações estratégicas no âmbito da luta das classes trabalhadoras que defendem um *Estado social*.

Sob os rumos da programática de um governo instituído por meio de golpe institucional e midiático – a chamada *Ponte para o futuro*, carta-programa do PMDB empreendida em 2015, em preparação para fortalecer os interesses de mercado por meio do governo brasileiro –, os direitos sociais e, mais especificamente, os do trabalho, encontram-se em processo de aligeirada destituição. Tal processo

impulsiona uma imediata comparação com o quadro de dispêndio dos mínimos sociais e das políticas de caráter compensatório que marcaram os primeiros 15 anos dos anos 2000, sendo caracterizado como neodesenvolvimentismo e/ou social-liberalismo, em uma clara proposta de conciliação entre as demandas do capital e as do trabalho.

Notadamente, a aceleração do projeto neoliberal a partir dos anos 1990, no Brasil, embasado na defesa de um Estado gerencial, como plano de governo, exige reflexões e inquietações que, no plano teórico, reconstruam o movimento operado pelo capital no intervalo desses processos, de suas contradições e suas configurações, considerando suas exigências em todo esse período e, particularmente, os modos de apropriação das demandas das classes trabalhadoras pelo referido capital, evidenciadas, por exemplo, na influência dos organismos internacionais sobre as políticas e os programas sociais nos anos 2000.

Diante do exposto, objetivamos apresentar, neste artigo, as particularidades e as contradições do neodesenvolvimentismo que, já bastante estudado e sistematizado, não nos permitirá ineditismos, mas exigirá de nós a apreensão e o resgate dos seus principais aspectos para o entendimento das políticas sociais em tempos de adensamento do programa político *Uma ponte para o futuro* e suas tendências.

A agenda econômica do neoliberalismo e a reprodução das desigualdades no Brasil dos anos 1990: o *Estado gerencial* em questão

A conformação da política social nos anos 1990, no Brasil, em contraposição às conquistas legais alcançadas na Constituição Federal de 1988, insere-se na programática do Estado por meio do fortalecimento da aliança entre este e os interesses do capital internacional intermediado por organismos como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), cujas exigências implicam em um redirecionamento do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) sintetiza os objetivos de atender aos interesses do capital, sob o argumento de que:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 7).

O direcionamento de tal projeto, teorizado internamente pela Câmara da Reforma do Estado,² expressou, para o período dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência, o êxito da implementação e do fortalecimento da agenda neoliberal no Brasil. Enquanto teoria e ideologia da liberdade de mercado e de comércio, em detrimento do atendimento das necessidades humanas por meio de um Estado social, o neoliberalismo interpela o Estado a, sob sua orientação, “[...] criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas” com vistas a garantir “a qualidade e a integridade do dinheiro”. (HARVEY, 2011, p. 12).

Decorrente da crise da década de 1970, que motivou, na Europa, o declínio do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o neoliberalismo se fortalece no mundo (apoiado também no enfraquecimento do pensamento socialista, com a derrocada da União Soviética, em 1991), tornando-se, conforme assinala Harvey (2011, p. 13), “[...] hegemônico como modalidade de discurso e [...] se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo”.

No Brasil, país de economia dependente, o envolvimento estatal com as demandas do mercado sob o prisma neoliberal, em um curto período após as fortes organizações populares que marcaram a década de 1980 e seu coroamento com a Constituição Federal de 1988, um marco dos direitos sociais e políticos no Brasil, constituiu-

2 Composta por cinco ministros do Governo Fernando Henrique Cardoso naquele ano: Luiz Carlos Bresser-Pereira – Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado; Paulo Paiva – Ministro do Trabalho; Pedro Malan – Ministro da Fazenda; José Serra – Ministro do Planejamento e Orçamento; e o General Benedito Onofre Bezerra Leonel – Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

se ameaça tanto às organizações populares como aos direitos sociais de responsabilidade do Estado, além de, contraditoriamente, surgir como resposta à crise econômica que caracterizou a década de 1990 como a “década perdida”.

Nesse sentido, o Plano Diretor do Aparelho de Reforma do Estado explicita o compromisso estatal com a via neoliberal no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, ao tratar a Constituição Federal como “um retrocesso burocrático sem precedentes” (BRASIL, 1995, p. 21), argumentando que:

Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos municípios e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (BRASIL, 1995, p. 21).

Os direitos sociais constitucionais, ainda que recém-legislados e longe de serem plenamente alcançados, colocavam-se na mira do ideário neoliberal, sendo seus alvos diretos as empresas estatais e os servidores públicos, contra os quais os governos da década de 1990 declararam uma verdadeira guerra e dos quais se exigiu densidade política para se enfrentar tal processo.

Considerando a indispensável relação entre política social e economia, corroboramos com a análise de que um “neoliberalismo à brasileira” se apresenta como um sistema letal sob duas poderosas facetas, à contradição de que “[...] enquanto a economia se recupera, o social piora”: em primeiro lugar, ataca as bases da esperança que se construiu nos anos mais duros; em segundo lugar, desenvolve o medo da mudança, da reforma, da experimentação (OLIVEIRA, 2012, p. 26-27). A isso estão relacionadas as tendências de controle

do funcionalismo público e a modernização do serviço público, conforme podemos identificar no já referido Plano Diretor, quando da seguinte proposição:

Finalmente é essencial contar-se com uma motivação negativa, possibilitada através da demissão por insuficiência de desempenho. Embora secundária em relação às motivações positivas, não há dúvida que sem ela será muito difícil, senão impossível, levar o funcionário comum a valorizar o seu emprego. (BRASIL, 1995, p. 40). A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade. (BRASIL, 1995, p. 40).

Em uma acirrada disputa com a ideologia do Estado democrático de direito, caracterizado pela responsabilidade estatal com os direitos sociais inaugurados na Constituição de 1988, o neoliberalismo institui a “[...] falsa consciência da Privatização do Público e de sua desnecessidade”, que se espraia a partir da década de 1990, que “[...] se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias, emprestam ao Estado” (OLIVEIRA, 2000, p. 68). Para Behring (2008), essa proposta, orientada pelo discurso de eficácia, de eficiência e de modernização, traz as seguintes consequências:

A “reforma” deverá seguir por alguns caminhos: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência. (BEHRING, 2008, p. 178).

Com esta finalidade, firmam-se alguns pilares do neoliberalismo, com as particularidades no Brasil, a exemplo da privatização de empresas estatais como a Vale do Rio Doce, Embras, Telebras, além de bancos estaduais e empresas de serviços como energia, água

e telefonia nos estados, a acentuação da cultura do individualismo ou do “homem privado” (OLIVEIRA, 2000), o processo de contrarreformas nas políticas sociais, as ameaças à representatividade sindical e a cooptação de quadros intelectuais. Aliado à lógica da flexibilização das relações de trabalho, o neoliberalismo instaura também, de acordo com Oliveira (2000, p. 79), um processo de “destituição do público” em relação às classes dominadas, operando também uma “destruição de sua política, o roubo da fala”.

Voltemos ao Plano Diretor, considerando as propostas de projetos de cunho gerencial, sem apontar nenhuma relação com a dimensão político-organizativa, especificamente no que se refere aos funcionários públicos, cujas propostas aqui resumidas são: Projeto cidadão; Indicadores de desempenho; Qualidade e participação; Nova política de recursos humanos; Valorização do servidor para a cidadania; dentre outros que corroboram com a transformação do caráter social do Estado em gerencial. A esse respeito, temos que:

Pretende-se: (1) criar condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugadas ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; (2) reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão; e (3) obter maior satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida. (BRASIL, 1995, p. 64).

Do ponto de vista dos interesses dominantes e de capitais externos ao Brasil, podemos afirmar que o neoliberalismo cumpre, de modo destrutivo, uma agenda do Brasil dos anos 1990, considerando esse conjunto articulado de elementos teóricos, ideológicos e, sobretudo, as medidas práticas de cunho privatistas, que culminam com a minimização das políticas sociais recém-garantidas, embora a dimensão das lutas em defesa de direitos não possa ser cancelada, mas expressa em um conjunto de greves e reivindicações realizadas nesse período pelo conjunto de trabalhadores e suas organizações (movimentos, partidos, sindicatos).

A tarefa identificada por Perry Anderson (2012, p. 23) para os opositores desse sistema é a de “[...] oferecer outras receitas e preparar outros regimes”, o que vai estimular um novo modo de conduzir a relação entre o Estado e o mercado nos anos 2000, frente aos limites da democracia instaurada nos anos 1980 e, por outro lado, aos limites impostos pelo neoliberalismo (NETTO, 2012, p. 33), ao constatar a existência de “[...] tendências objetivas que põem em xeque a possibilidade de um grande futuro para o neoliberalismo”. Ao decorrer de quase uma década, sem grandes mudanças estruturais, o desenvolvimento do neoliberalismo vai apresentar um quadro de mudanças nos anos 2000, conforme demonstraremos a seguir.

Particularidades das políticas sociais nos anos 2000: mediações e contradições do Estado neodesenvolvimentista

Os primeiros anos do século XXI apresentam, com o fim do segundo e último mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, uma possibilidade na esfera eleitoral (com as eleições presidenciais de 2002) de enfrentar e/ou atenuar o caráter mercantilizado que marcava todo o processo de desestatização das políticas e dos direitos, sob os ditames do Estado gerencial.

As contradições e os limites neoliberais – cujo êxito das mediações que caracterizaram as alterações das funções estatais expressa a contradição entre a satisfação do capital rentista e o descontentamento das massas e dos segmentos da classe trabalhadora – são situadas por Leher (2012) em um contexto no qual:

Premidos pela crise das políticas neoliberais de primeira geração que reacenderam as lutas sociais antissistêmicas, os setores dominantes, abertos à revisão do Consenso de Washington, lograram atrair para o seu bloco de poder setores importantes de seus antagonistas, conformando um processo transformista que levará o PT à Presidência da República em 2003. Nesse solo movediço, em que tudo parece estar invertido, um novo léxico foi se difundindo nos discursos e nas práticas de importantes círculos outrora críticos nas universidades e movimentos

sociais, incluindo, nestes, os sindicatos e partidos socialistas. (LEHER, 2012, p. 14-15).

É, nesse contexto, que a alternativa neodesenvolvimentista se apresenta, especialmente nos países da América Latina, caracterizados pelo capitalismo dependente, em relação aos países de capitalismo central, como uma alternativa de retomar o crescimento econômico com baixa inflação e aposta no desemprego, segundo a análise feita por Katz (2016).

Direcionando-se particularmente ao Brasil, este mesmo autor considera que, não havendo uma nítida ruptura com o receituário neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, o PT dos governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010) e Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016, quando impedida de seguir seu governo por um golpe institucional que a afastou da Presidência) chegou ao poder “[...] com a explícita aprovação dos grandes grupos capitalistas. Não irrompeu de forma imprevista e adotou uma postura extremamente conformista. (KATZ, 2016, p. 201).

Interessa-nos demonstrar, propondo uma conciliação entre os interesses de classes, como os governos do PT nos anos 2000 se apresentaram como ruptura ao modo ortodoxo neoliberal de gerenciar o Estado e as políticas sociais. Ao nos remeter à *Carta ao povo brasileiro*, lançada pelo candidato Luís Inácio Lula da Silva, na sua campanha presidencial de 2002, podemos identificar que o caminho traçado por ele não levaria a transformações bruscas, se o mesmo já afirmara naquele momento que:

O que nos move é a certeza de que o Brasil é bem maior que todas as crises. O país não suporta mais conviver com a ideia de uma terceira década perdida. O Brasil precisa navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social. É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis. (SILVA, 2012, p. 4).

A crise do neoliberalismo ortodoxo, situada no âmbito de uma crise maior do capital nos anos 2000, passou então a ser tratada com um incremento social à ideia de desenvolvimento econômico, sendo

caracterizada, assim, por neodesenvolvimentismo ou social-liberalismo. Uma nova refuncionalização do Estado se coloca como alternativa, não só no Brasil, tendo em vista que esse movimento decorre de novas estratégias do capital em crise em todo o mundo e especificamente na América Latina. Castelo (2012) situa esse movimento de reconfiguração do Estado e sua transição ao social-liberalismo, a partir dos seguintes elementos:

A partir da correção de rumo dos programas de ajuste propugnados pelas agências multilaterais de desenvolvimento, os projetos de refuncionalização do Estado ganharam uma nova configuração: se antes das medidas corretivas defendia-se – pelo menos no plano da retórica – um aparato estatal mínimo, o Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas e operacionalizaria, em parceria com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas, visando garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar as expressões da “questão social” através do controle da força de trabalho e do atendimento de necessidades mínimas dos “clientes” dos serviços sociais. (CASTELO, 2012, p. 244).

Consideremos a contradição do neodesenvolvimentismo no Brasil: ao mesmo tempo em que aposta em crescimento econômico, propõe a redução da desigualdade, com base em uma agenda de maleabilidade neoliberal, na qual processos como privatização do público e a minimização do social, aliado à atenuação da crítica intelectual, foram elementos suficientes para a defesa de um pós-neoliberalismo,³ como se, de fato, houvesse a superação do *modus operandi* liberal de governar.

Interessa-nos, no âmbito dessa contradição, um exame de tal caráter social do chamado novo desenvolvimentismo ou social-liberalismo, com o foco de combate às desigualdades, mas sem apontamentos para uma ruptura com os organismos internacionais.

3 Uma das referências a esse modo de pensar e teorizar acerca dos anos 2000, encontra-se na coletânea *Lula e Dilma: 10 anos de governos neoliberais no Brasil*, lançada em 2013, pela Boitempo e pela Flacso Brasil. Já na apresentação, o organizador Emir Sader deixa claro o objetivo da obra: “O livro pretende contribuir para a reflexão sobre o percurso dessa primeira década de governos pós-neoliberais no Brasil”. (SADER, 2013, p. 7).

Inquietamo-nos acerca de como privilegiar o social, tendo que, necessariamente, atender aos ditames de empresas e organismos representantes do capital internacional, cuja mercantilização dos serviços é o grande mote.

No tocante à mediação estabelecida pelo neodesenvolvimentismo frente à crise capitalista nos anos 2000, o mesmo tira o Estado do patamar de mínimo, nos moldes neoliberais, e promove uma série de programas sociais. Ressalte-se como foco a assistência social, via transferência de renda, além de um diálogo, do nosso ponto de vista, verticalizado com movimentos sociais e organizações trabalhistas, cujos ganhos desse período concentram-se em conferências e criação de alguns conselhos, promovendo uma conciliação desnivelada, tendo prevalecido sempre os interesses do mercado sobre a concepção de direitos de cidadania. Esclarece-nos, nesse sentido, a caracterização feita por Katz (2016), a partir do segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva e dos dois da presidenta Dilma Rousseff:

- (i) Avalia-se que o receituário ortodoxo foi descartado e Lula teve de fazer concessões ao grande capital (altas taxas de juros, tributação regressiva, proeminência do agronegócio) para reintroduzir a política industrial; [...]
- (ii) A segunda caracterização remarca o continuísmo e a ausência de rupturas com o neoliberalismo. Estima-se que o PT se ajustou ao “Consenso Pós-Washington” com políticas econômicas que estabilizaram o mesmo curso das últimas décadas; [...]
- (iii) A terceira colocação aponta que a experiência governamental tem desmentido tanto os apoiadores quanto os opositores do rumo seguido. Estima-se que as correntes neodesenvolvimentistas no interior do governo foram ganhando posições frente às vertentes monetaristas até impor corretivos à etapa inicial. (KATZ, 2016, p. 201-202).

Estes três elementos demonstram, de um lado, a instabilidade a que tendia a política conciliatória de interesses inconciliáveis, e, de outro lado, a tendência de fortalecimento do capital ao longo dos

anos, não podendo na mesma medida tratar os interesses populares, revelando, portanto, um cenário de perdas para as classes trabalhadoras, ainda que alguns acessos a programas sociais de transferência de renda, a exemplo do bolsa família na assistência social tenham se expandido para a população mais pobre.

Podemos relembrar a instauração da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) nos hospitais universitários; quando do crescimento de empresas da construção civil, pressuposto para o programa Minha casa, minha vida; a expansão do ensino superior, que hoje demonstra sujeitos serem eternamente gratos a Lula, mas que o número crescente de alunos não ocorreu em uma relação direta de efetivação de professores suficientes para lidar com esse aumento, além de crescimento de instituições privadas na área da educação, com incentivos diretos do Programa Universidade para Todos (Prouni); o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que regulamentado pela Lei nº 10.260/2001, privilegia o investimento em universidades privadas por meio de crédito para custear a graduação, em detrimento do incentivo nas universidades públicas; as reformas parciais no sistema previdenciário e reformas nos planos de cargos e carreiras de servidores públicos federais; a política de assistência social, cuja precarização dos espaços e das equipes configuraram uma expansão reduzida e com critérios que enquadram pessoas pobres. No contexto da conciliação:

Estas políticas compensatórias e focalizadas, conceituadas como de enfrentamento à pobreza, são apoiadas, em geral, pelas classes dominantes. Note-se que as políticas sociais mais estruturadoras, como a saúde, as aposentadorias, a educação, entre outras que os governos neoliberais transformaram em serviços mercantis, são objeto de uma forte reação da direita continental, historicamente patrimonialista, oligárquica e antirreformista, frente a qualquer iniciativa de universalização. (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 168).

A mediação à qual equivale esse modo de governar, em suas bases ideológica e formal, é de fazer parecer um tratamento igual ou primordialmente de esferas econômicas e sociais, recaindo em reite-

rações da “privatização do público”, como já alertado por Oliveira (2000). Convém concordar que, nessa lógica conciliatória, emplaca uma relação consensual entre as forças populares e os governos do PT. Entretanto, corroboramos com a análise de Marques (2015), em que a mesma afirma:

Através de um “contrato social” pactuado junto aos setores economicamente dominantes, o tom da governabilidade foi dado pela imperiosa necessidade do equacionamento da crise fiscal, sinônimo de endividamento público crescente e focalização das políticas sociais. (MARQUES, 2015, p.199).

Nesse sentido, interessa-nos destacar como, sob o discurso de inclusão e igualdade social, o neodesenvolvimentismo continua uma agenda de não universalização, privatização e focalização das políticas sociais, além de apoio de setores populares importantes. Um dos elementos centrais nesse processo é destacado por Maranhão (2012) e refere-se ao interesse de organizações multilaterais que “passaram a adotar o discurso de combate à pobreza como uma diretriz concatenada às medidas liberalizantes do mercado”. (p. 87).

No que tange à seguridade social, a manutenção, pelos governos do PT, dos 20% de recursos por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), afetou diretamente as promessas de combate às desigualdades, tendo, por exemplo, as seguintes consequências para a saúde:

A aplicação da receita corrente bruta da União na função Saúde, que era de 11,72%, em 1995, passou para 7,3%, em 2011. A participação de recursos federais na Saúde também se reduziu de 56% do total, em 2001, para 47% em 2011, assim como também se reduziu o gasto federal anual *per capita*. (FIÚZA, 2016, p. 201).

Enquadrado pela lógica do grande capital financeiro, o Estado transfere para o capital parte significativa do fundo público, tanto por mecanismos práticos como a própria Desvinculação do Orçamento da União (DRU) e o pagamento da dívida externa, como ideológicos, a exemplo dos discursos de que as políticas são “paternalistas,

geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e deviam ser acessadas via mercado”. (SILVA, 2012, p. 217-218).

Nesse contexto, o foco em programas sociais com destaque para a transferência de renda, além de serem recursos de menor escala que os destinados ao capital portador de juros, ainda são utilizados como forma de financiar instituições financeiras que os operacionalizam. Vejamos a análise de Silva (2012):

As ditas “bolsas” transferem renda de forma monetarizada – visto que os recursos monetários são viabilizados mediados por instituições bancário-financeiras – e focalizada e com valores ínfimos para os estratos mais pobres da população e sem qualquer efeito efetivamente redistributivo. (SILVA, 2012, p. 233).

Outra contradição da conciliação de classes proposta pelo neodesenvolvimentismo é que, para a classe dominante representada no rentismo financeiro internacional, a disputa pelo fundo público tende à captação de seu valor total, o que implica em não tolerar as poucas medidas direcionadas aos projetos e programas sociais.

Esse elemento é central para a ruptura do padrão neodesenvolvimentista e o agravamento da desvalorização das políticas sociais e dos direitos, a partir de 2016, no Brasil, com o golpe institucional que destituiu a presidenta Dilma Rousseff. Sob o interesse total do capital, o governo ilegítimo adota uma agenda programática de aceleração e aprofundamento do desmonte de direitos, sobre o que trataremos a seguir.

A programática de Uma ponte para o futuro: recrudescimento da ofensiva às políticas sociais e a tendência de fim do Estado social

Antes que se concretizasse a Presidência ilegítima de Michel Temer (de 2016 a 2018), o então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (hoje MDB), ao qual ele se vincula, apresentou como proposta de plano de governo para o Brasil a programática *Uma ponte para o futuro*, sob o argumento da necessidade

de mudança na direção do Estado brasileiro. Neste documento está bem explícito que:

Para isso é necessário, em primeiro lugar, acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. (PMDB, 2015, p. 9).

Assumindo a Presidência em 2016, Michel Temer tratou de honrar compromissos com os empresários que bancaram o projeto de sua chegada ao poder. Uma das primeiras medidas adotadas foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 55/2016) que, após aprovada, é a Emenda Constitucional 95, que congela os gastos públicos, por vinte anos. Apesar de muita resistência, com levantes populares contrários a essa medida, a mesma vem impondo, atualmente, uma série de limites às políticas sociais. A tendência de acentuados e imediatos cortes de gastos é defendida, em diversas partes da proposta do governo, chegando o mesmo a firmar ainda que:

Quando a indexação é pelo salário mínimo, como é o caso dos benefícios sociais, a distorção se torna mais grave, pois assegura a eles um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento. (PMDB, 2015, p. 10).

Outra medida que privilegia o capital e ataca os direitos é a aprovação da Lei nº 13.467/2017, que dispõe sobre a reforma trabalhista, afetando direitos de trabalhadores, quanto às modalidades de contratação, quanto a direitos como férias, décimo terceiro salário e horários de alimentação, considerada uma grande derrota para o conjunto dos trabalhadores nesta segunda década do século XXI. Conforme nos aponta Carvalho (2017):

Conforme se nota, a proposta de reforma da CLT, aprovada pelo Congresso, busca ampliar a flexibilidade da jornada de trabalho muito além do que possa vir a ser estabelecido em acordos coletivos. Estende-se o banco de horas a acordos individuais,

e aumentam-se os limites das jornadas em contratos de trabalho parcial, ampliando em ambos os casos as possibilidades de compensação das horas extras. Se, com o aumento da formalização ao longo dos últimos quinze anos, sobreveio uma maior concentração das horas trabalhadas nas jornadas padrões (entre quarenta e quarenta e quatro horas, ver Dal Rosso, 2017), pode-se esperar, com a reforma trabalhista, uma maior dispersão das jornadas com elevação da participação de jornadas menores que quarenta horas e maiores que quarenta e quatro horas. (CARVALHO, 2007, p. 85).

Dando seguimento aos ataques, temos em curso uma proposta de reforma da previdência que ameaça direitos como pensões, salários de aposentados, com aumento do tempo de serviço para se aposentar e, de modo geral, um grande ataque à seguridade social, considerando que a previdência é um forte pilar de arrecadação por meio de contribuições advindas do trabalho. Em *Uma ponte para o futuro*, a tendência de desmonte do sistema previdenciário estava anunciada. Consta no documento que:

Enfrentar os desafios da reforma da previdência permitirá uma trajetória sustentável das contas públicas, para benefício de todos. Caso esses desafios não sejam superados, porém, a trajetória explosiva no futuro resultará no agravamento da crise atual e problemas ainda maiores nos próximos anos. (PMDB, 2015, p. 12).

Sob forte pressão dos representantes do capital e forte negação de movimentos, sindicatos e organizações de trabalhadores, a proposta de Reforma da Previdência é uma das ameaças concretas que se encontram na ponta da agulha, mesmo após o término do mandato do ex-presidente Michel Temer, ainda sob os interesses da direita brasileira, agora aliada à moral conservadora que se expandiu no cenário político, com forte posição pós-eleições de 2018.

Juntam-se a estes elementos a extinção de cargos na previdência, a redução no número de benefícios e aumento do rigor das avaliações e das restrições ao acesso, o anúncio de demissão de funcionários dos correios e fechamento de agências, o projeto de terceirização de ativi-

dades, que se alia à reforma trabalhista, além da intolerância com reivindicações coletivas, com aumento brutal da repressão a movimentos sociais e atos democráticos.

Apesar da rejeição popular e das nefastas consequências da implementação das propostas de *Uma ponte para o futuro*, como elemento norteador das políticas, este projeto vem avançando, aliado a um contexto de profundo conservadorismo e de muitos desafios para a consolidação de um projeto que se coloque como alternativa concreta e contraposto a este desmonte.

Longe de dar conta da complexidade que envolve o caminho das políticas sociais a partir da instauração do modelo neoliberal, da conciliação entre suas estratégias e ganhos sociais no neodesenvolvimentismo e no esgotamento dessa estratégia rumo a uma programática de total desmonte, destacamos a tendência a um tratamento cada vez menos público das políticas sociais, mesmo levando em conta a democracia pós-Constituição nos anos 1990 e os discursos de avanço no combate à desigualdade, marcadamente na primeira década dos anos 2000.

Acerca deste debate sobre o caráter público das políticas sociais, recorreremos a Pereira (2008) sobre ser a dimensão pública algo além de interesses e representações estatais e, portanto, não podendo ser alcançado por decretos ou orientações governamentais. Segundo ela:

[...] quando se fala em política *pública*, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser *pública*, isto é, de todos, e não porque seja *estatal* (do Estado) ou *coletiva* (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual. (p.97).

E ainda que:

[...] é preciso salientar que as políticas públicas (e, portanto, as políticas sociais) mudam e variam no tempo e no espaço. Elas não têm um só perfil e uma única destinação. (PEREIRA, 2008, p. 99).

Desta feita, podemos identificar que a dimensão pública das políticas sociais, ora mais ora menos afetada ao longo dos últimos trinta anos, estando no momento atual, cada vez mais longe dessa dimensão, haja vista não somente a desresponsabilização do Estado de maneira cada vez mais contundente, mas, sobretudo, as medidas restritivas aqui apresentadas.

Considerações finais

As políticas sociais, demarcadas na relação Estado-capital, no Brasil dos últimos trinta anos, embora sob o discurso de uma democracia, sob o viés da Constituição de 1988, considerada “Constituição Cidadã”, vem sendo objeto de manipulação, negociação e negação de seu caráter público.

O destaque dado aqui ao neodesenvolvimentismo se explica pelo caráter contraditório de sua programática que, como vimos, não rompe com as bases neoliberais, pois antes nega sua forma mais ortodoxa, encontrando novas formas de intervenção estatal, como a transferência de renda, sem desprivilegiar as negociações com os representantes do capital.

Não por coincidência, o fim do período neodesenvolvimentista e o avanço do neoliberalismo sob as bases de um acelerado desmonte dos direitos sociais levam movimentos e outras organizações a defenderem o retorno do projeto de conciliação, argumentando ter sido um período de avanços.

Ao nos remetermos às programáticas formais, ligadas aos partidos que, nesses momentos, conduziram a Presidência do país, vemos que a via estatal, por si só, não pode apresentar uma carta de direitos a contento do conjunto da classe trabalhadora; antes, demonstra a despolitização da própria política social.

Nesse caminho, o atual contexto revela, como tendência do futuro (não à toa *Uma ponte para o futuro*), a acentuação do projeto privatista, rentista e despolitizado que inviabiliza o caráter público e coletivo das políticas sociais, e, além disso, o desmonte do Estado social, na forma de regulamentar e consolidar direitos, cujas apos-

tas e predileções se acentuam em direção ao grande capital, que só podem ser enfrentados por meio da apreensão destes determinantes e de seu enfrentamento coletivo.

Artigo submetido em 02/09/2018

Aceito para publicação em 29/04/2019

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CARVALHO, Sandro. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. In: **Política em foco**. São Paulo: IPEA, 2017.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

FIÚZA, Juliana. A agenda conservadora para a Saúde no Brasil. In: DEMIER, Felipe; HOEVELER, Rejane. *A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2011.

KATZ, Cláudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular; Perseu Abramo, 2016.

LEHER, Roberto. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

MARANHÃO, César. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

MARQUES, Morena. *Em busca da revolução brasileira: uma análise crítica da estratégia democrático-popular*. Curitiba: Prismas, 2015.

MOTA, Ana; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José P. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e a hegemonia global. São Paulo/Rio de Janeiro: Vozes; Fapesp; Nedic, 2000.

PMDB. Partido Movimento Democrático do Brasil. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social e como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; MIOTO, Regina Célia Tamaso; SANTOS, Silvana Maria de Moraes (Orgs.). **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma**: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo; Flacso Brasil, 2013.

SILVA, Giselle Souza de. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012

SILVA, Luís Inácio Lula. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.