



Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo.

ENTRE A “IGUALDADE DE OPORTUNIDADES” E A FOCALIZAÇÃO NA EXTREMA POBREZA: BALANÇO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS GOVERNOS PETISTAS

PALOMA RÁVYLLA DE MIRANDA LIMA¹

Resumo: O presente artigo, fruto de pesquisa documental e bibliográfica, tem como objetivo apreender, a partir de aproximações sucessivas, a dinâmica contraditória das políticas sociais no contexto dos governos petistas a partir da apresentação de algumas tendências das suas concepções teóricas e da sua implementação, orientadas, sobretudo, pelo que preconiza os organismos multilaterais. Nesse contexto fortaleceu-se uma noção minimalista de política social focada no combate à pobreza extrema via programas de transferência de renda; e, também, uma noção de “igualdade de oportunidades” pelo acesso à políticas sociais, especialmente as de educação superior, via mercado; ambas incapazes de enfrentar as desigualdades do país.

Palavras-chave: política social; governos petistas; extrema pobreza; igualdade de oportunidades.

Resumén: El presente artículo, fruto de investigación documental y bibliográfica, tiene como objetivo aprehender, a partir de aproximaciones sucesivas, la dinámica contradictoria de las políticas sociales en el contexto de los gobiernos petistas a partir de la presentación de algunas tendencias de sus concepciones teóricas y de su implementación, orientadas sobre todo, por lo que preconiza los organismos multilaterales. En ese contexto se fortaleció una noción minimalista de política social enfocada en el combate a la pobreza extrema vía programas de transferencia de renta; y, también, una noción de "igualdad de oportunidades" por el acceso a las políticas sociales, especialmente las de educación superior, a través del mercado; ambas incapaces de enfrentar las desigualdades del país.

Palabras clave: política social; gobiernos petistas; pobreza extrema; igualdad de oportunidades.

I. INTRODUÇÃO

O presente artigo desenvolvido para o XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social (ENPESS) é fruto de pesquisas realizadas no âmbito dos estudos sobre o enfrentamento à “questão social” na particularidade brasileira. Tem como objetivo apreender a dinâmica contraditória das políticas sociais no contexto dos governos petistas a partir da apresentação de algumas tendências das suas concepções teóricas e da sua

¹ Professor com formação em Serviço Social. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Serra Talhada. Email: <paloma_rml@hotmail.com>

implementação, orientadas, sobretudo, pelo mote do combate à pobreza e da “igualdade de oportunidades” preconizadas pelos organismos multilaterais.

Esses estudos se justificam e partem do esforço de apreender algumas mediações do referido contexto tendo em vista que a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, circunscreveu uma série de mudanças que vão desde a política externa às políticas sociais, perpassando áreas que antes não tinham notoriedade nas prioridades do Governo Federal – a exemplo, entre outras, da política de cotas étnico-raciais nas universidades públicas federais – até o fato de, pela primeira vez na história do Brasil, um ex-operário e uma mulher terem sido eleitos para o cargo de maior escalão do país.

Apesar de essas mudanças não representarem a globalidade do que foram tais governos, elas apontam que, em alguns aspectos, o ciclo inaugurado com esta eleição de fato não seria apenas o mais do mesmo; o que não quer dizer que, necessariamente, houveram rupturas consistentes o suficiente para se afirmar que ele vai num direcionamento totalmente oposto do governo anterior.

Foi no âmbito da agenda social que esse governo, contraditoriamente, mais se destacou. Sob o mote do combate à fome e à pobreza², esta agenda se desenvolveu amplamente, desdobrando-se nas variadas políticas sociais e foi central na ação dos governos de Lula a Dilma:

No caso do governo federal, ainda que existam embates políticos internos, consolida-se a visão de que, para o Brasil se tornar um “país desenvolvido”, deve combater a pobreza. Ações transversais – que envolvem os vários ministérios – são estruturadas no intuito de enfrentar a pobreza extrema, melhorando as condições de vida dos 16 milhões de brasileiros nesta situação. Trata-se de avançar para além do Bolsa Família. No lançamento do programa “Brasil sem Miséria”, no primeiro semestre de 2011, a presidenta Dilma Rousseff transformou o tema numa das bandeiras do seu governo (BARBOSA, 2012, p.45).

² “Ao longo dos anos 90 a pobreza seria alçada à grande urgência genérica no Brasil, essencializada e reificada – quantificavam-se os pobres, mas esquecia-se da produção social de expropriados, disponíveis para qualquer atividade remunerada mercantilmente. A própria atuação governamental – em estreita relação com os aparelhos privados de hegemonia de base empresarial – enfatizaria abertamente o tema da pobreza, através de uma série de pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)” (FONTES, 2010, p. 276).

Embalado pelo “espírito do momento”, como a realização das Metas do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), mas tomando por base as políticas recomendadas pelo Banco Mundial, a agenda de combate à pobreza em terras tupiniquins se tornou modelo mundial – menos por sua capacidade de diminuir as desigualdades, mais por seu caráter de reverter índices de pobreza à baixo custo com a manutenção da política macroeconômica predominantemente conservadora.

Esse mote, também apresentado como “crescimento econômico com justiça social” ou “desenvolvimento econômico com equidade”, teve como uma de suas principais estratégias os Programas de Transferência de Renda para os mais pobres associado a formação de superávit primário. Destarte:

As políticas macroeconômicas mantidas por Lula eram fundadas no famoso tripé composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.508).

Por outro lado, ele não se restringe a isso: é mediatizado por nuances que denotam um caráter mais heterodoxo³ dessas políticas, que confluiu na adoção de uma estratégia particular de implementação do receituário neoliberal, o social-liberalismo (CASTELO, 2013). O conteúdo conceitual do social-liberalismo já se apresentava no documento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, mas é somente com a eleição do presidente Lula que o mesmo começa a ser efetivamente implementado.

Segundo Castelo (2013), a segunda fase do neoliberalismo, o social-liberalismo, a ideologia dominante a partir da década de 1990, admite uma recomposição mais ativa do Estado de suas funções de regulação social. Nesta mesma perspectiva, Lima (2004) e Antunes (2013) ressaltam que o projeto de desenvolvimento no Brasil, a partir do governo Lula, possui várias afinidades

³ A heterodoxia ora apontada se refere à forma específica de implementação do receituário neoliberal no país nesse contexto – o social-liberalismo –, e não às políticas sociais e econômicas heterodoxas que têm como base, por exemplo, o Keynesianismo. Embora, como bem discutiu Castelo (2013), a própria vertente social-liberalista tem como alguns de seus percussores os ideólogos que em outro contexto se advogavam social-democratas e/ou defensores das políticas de Bem-Estar próprias do pacto fordista/keynesiano nos países centrais.

conceituais e políticas com o Novo Trabalhismo inglês, de inspiração social-liberalista.

Essa estratégia, por seu turno, é circunscrita na nossa particularidade por algumas tendências ideopolíticas condicionadas por concepções específicas de desenvolvimento para o país. Elas, de certo modo, apresentaram sob os governos petistas as tensões das diversas frações de classes (sobretudo as da burguesia) que deram as bases sociopolíticas para o governo. O bloco social-liberalista, segundo Castelo (2013), teria prevalecido nos aparatos do Estado na proposição das políticas econômicas e sociais praticadas nesse contexto⁴.

Assim, numa tentativa de aproximação às tendências em que foram subordinadas as políticas sociais neste contexto, o presente artigo trará uma exposição no qual se delineia, inicialmente, uma discussão acerca das políticas de seguridade social, sobretudo a assistência social e seus programas de transferência de renda, para explicar a dinâmica do combate à pobreza; apontando, também, o fenômeno da assistencialização dessas políticas.

Em seguida, como parte das tendências das políticas sociais nos governos petistas, explicaremos que o mote da “igualdade de oportunidades”, orientados pelos organismos multilaterais, se expressam, sobretudo, no impulsionamento do acesso às políticas sociais via mercado, ligadas principalmente ao ensino superior e a habitação.

II. CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA SOCIAL NOS GOVERNOS PETISTAS: entre a “igualdade de oportunidades” e o combate à pobreza extrema

Apropriação financeirizada e assistencialização da seguridade social brasileira

⁴ Porém, não sem disputas internas. Outro bloco, composto pelos “neodesenvolvimentistas”, de tendência pós-keynesiana, passariam a fazer uma disputa dentro desses governos, especialmente em instituições como o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) (CASATELO, 2013).

É consenso de que a prioridade da agenda social nos governos petistas foi dada ao combate à pobreza extrema, no qual o “carro chefe” da política social foi a assistência social, principalmente através dos seus Programas de Transferência de Renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Diferente do que havia sido experimentado na década de 1990 – com uma parca agenda social evidenciada pelas contrarreformas na previdência e na saúde e um residual combate à pobreza, por meio do Programa Comunidade Solidária, como principal ação da assistência social, desconsiderando o próprio marco legal da incipiente política –, foi inaugurado, no âmbito da agenda social no contexto dos governos petistas, um ciclo no qual a política de assistência se regulamenta enquanto um avanço nos direitos sociais (SPOSATI, 2011) e funciona efetivamente como um fetiche social (MOTA, 2008).

Historicamente, a política de assistência social foi constituída no capitalismo através de uma dialética relação de atração/repulsão com o trabalho (BOSCHETTI, 2016). Voltada especialmente para população “incapacitada” para o trabalho, como: os deficientes, idosos, crianças, ela obteve um caráter residual nos “anos de ouro” e seus sistemas de proteção social do capitalismo nos países centrais, dada a conjuntura de pleno emprego.

Porém, a assistência social ganha particular funcionalidade e transformação nesta relação de atração/repulsão com o trabalho no contexto de crise do capital e seu desemprego crônico. Transformada num mecanismo de reprodução da força de trabalho (TAVARES; SITCOVSKY, 2012), essa política abarca, neste contexto, sobretudo através dos Programas de Transferência de Renda, as flutuações constantes da massa sobrando composta pela superpopulação relativa, como meio de lhes garantir sobrevivência biológica por meio de alguma renda para o consumo, e criar consensos e coesão que evitem uma maior inflamação na luta de classes.

No Brasil, a assistência social foi regulamentada como política da Seguridade Social pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, introduzindo novos direitos e atribuindo ao Estado o dever de garanti-los. No entanto, já foi regulamentada numa conjuntura de subordinação aos interesses

econômicos e políticos do capitalismo na sua fase rentista, vistas pelo seu caráter residual.

Passados 10 anos de sua regulamentação enquanto lei, sua implementação foi proposta, no governo Lula, a partir da criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2003, no sentido de dar maior organicidade aos serviços socioassistenciais e benefícios previsto na LOAS. Em 2004, foi instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que expressaria a concretude do SUAS.

Constituída já no contexto dos anos 2000, encontra-se na concepção de tal política um novo glossário – como o conceito de equidade – que lhe imprimem feições social-liberalistas. Destinada ao “acompanhamento” de famílias consideradas em situação de pobreza, enquadradas como em “risco” ou em “vulnerabilidade” social, ela adota como eixo de sua intervenção o princípio da matricialidade sociofamiliar, e aponta o território enquanto locus de organização dos serviços e ações socioassistenciais. Desse modo:

Sem desconsiderar a positividade da iniciativa, é importante destacar que a mesma se fez, em certa medida, em consonância com as tendências *pós-Consenso de Washington*, que, ao avaliarem os *malefícios da globalização* e a ineficiência das políticas de ajuste para os países periféricos, passam a defender a *equidade* como uma diretriz para as políticas sociais (MOTA et. all. 2006, p. 169; grifos dos autores).

Do ponto de vista teórico, uma de suas expressões geneticamente ligadas as determinações do pós-Consenso de Washington⁵ e sua segunda geração de reformas, encontra-se nos conceitos de risco, que se referiria à situação de grupos, e vulnerabilidade, utilizado para a situação fragilizada de indivíduos (JANCZURA, 2012). Absorvendo, de certa forma, este novo marco conceitual da “questão social”, ela emprega as novas concepções para as políticas sociais nas quais se sobressaem uma tônica liberal voltada à individualização das problemáticas sociais.

⁵ A agenda macroeconômica orientada pelo Consenso de Washington, em 1989, aglutina as propostas que dariam materialidade a ofensiva neoliberal, tais como: “[...] abertura comercial, desregulamentação dos mercados, privatização de estatais e de serviços públicos, a eliminação da maior parte dos subsídios, garantindo a liberalização dos preços, e a abertura financeira (CARCANHOLO, 2008, p. 146)”.

Ainda na questão conceitual, mas com várias consequências práticas, é o princípio da matricialidade sociofamiliar que, além de expressar uma das principais tendências das políticas sociais na atualidade (MIOTO, 2008), tem crucial relação no que se refere à transferência da proteção social de responsabilidade estatal para as famílias e, em especial, para as mulheres⁶. Baseado numa retórica de “incluir” os “excluídos” ou de dar visibilidade aos invisíveis, o conteúdo da PNAS (2004), é uma velha receita travestida de nova, ao incorporar o que de mais *mainstream* tem se colocado na esteira das ciências sociais na atualidade.

A centralidade na família comparece no âmbito dos serviços socioassistenciais, com a criação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, criado como programa em 2004 e transformado em serviço em 2009, executado no âmbito da proteção social básica, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); e com a criação do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), executados no âmbito da proteção social especial, nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Na prática, porém, a operacionalização desta política baseada nessa nova concepção de política social voltada para indivíduos e famílias é muito mais condicionada pela forma como tais serviços e benefícios se materializam do que necessariamente pelos conceitos que a norteiam. Isto porque, desde que o SUAS e a PNAS foram criados, houve um constante esvaziamento dos serviços, pois cerca de 92% do Fundo Nacional de Assistência (FNAS) é utilizado para o financiamento dos benefícios socioassistenciais.

A centralidade nos programas de transferência de renda como estratégia de combater à pobreza e como “carro chefe” desta política é um dos grandes determinantes deste esvaziamento, que se manifesta na forma em que o financiamento para tal política é manejado, com os recursos priorizados para o BPC e PBF, com prejuízo para a execução dos serviços socioassistenciais.

⁶ Os benefícios são predominantemente vinculados às mulheres “chefes de família” – mecanismo extensamente aludido como um pretense “empoderamento” feminino –, no qual, contraditoriamente, reforça-se um papel de gênero da mulher enquanto responsável pela proteção social.

Ou seja, as despesas com benefícios ultrapassam a casa dos 90% do financiamento da assistência social, consolidando a tese de Mota (2008) de que essa política se constitui num “mito” nacional que, apesar de apostarem nela como principal meio de combate à pobreza e, por sua vez, de enfrentamento à “questão social” no Brasil, não consegue implementar nem a si mesma, na qual seus serviços ainda são um “projeto”, tendo em vista que, com tamanho (des)financiamento, só podem se realizar de forma precária⁷.

Ainda no âmbito do financiamento da política de assistência social, mas a partir de outro dado, vemos que ainda pior que essa tendência de esvaziamento dos serviços socioassistenciais devido a predominância da destinação dos recursos para os benefícios, é o esvaziamento causado pela desvinculação das contribuições sociais sugados pelo mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Conforme os dados colhidos sobre a situação da seguridade social (ANFIP, 2016)⁸, visualizamos como os recursos voltados para financiar a seguridade social são retirados para a formação de superávit primário, durante toda uma década (2005 a 2015), os quais conseguem ser maior que o financiamento de cada um dos benefícios (BPC, PBF, RMV) separadamente e, se comparado aos serviços, que são o que de fato dão organicidade à política de assistência, estes números são ainda mais drásticos.

Desse modo, essa política incorpora uma concepção de assistência social que, mesmo considerando os avanços institucionais, expressa a orientação do grande capital mediante o desemprego crônico. Na ausência de disputa do trabalho, orienta uma política de transferência de renda, via fundo público, que na verdade é oriundo essencialmente dos rendimentos intra-trabalho, fazendo com que os setores de trabalhadores que têm emprego – e

⁷ Exemplo disso é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH-SUAS que não consegue sair do papel, conforme demonstram algumas pesquisas (DAVI et al. 2012). As tendências desse baixíssimo financiamento são a precarização dos serviços na falta de uma estrutura física mínima necessária e de precarização do trabalho dos profissionais que neles atuam, com frágeis vínculos empregatícios, baixos salários e alta rotatividade.

⁸ A evolução das despesas com os serviços socioassistenciais, até o ano de 2015, chegaram a menos de 10 bilhões de reais, valor abaixo das despesas, no mesmo período, com os programas de transferência de renda, como o PBF (cerca de 29 bilhões) e o BPC (cerca de 40 bilhões). O caso se torna ainda mais drástico quando vemos que, no mesmo ano, as receitas desvinculadas da seguridade social pelo mecanismo da DRU, para pagamento de juros e amortizações da dívida pública, chegaram a mais de 60 bilhões de reais (ANFIP, 2016).

não por meio da efetivação uma redistribuição de renda entre as classes sociais – paguem sua conta. No mais,

Sob o novo receituário social-liberalista, a Assistência Social assume o papel de convencer homens e mulheres, saudáveis, aptos e ávidos por trabalho que, por um lado, o trabalho estável e protegido é um privilégio inatingível e, por outro, que, não integrando eles a classe dos produtores de riqueza, devem, então, eximirem-se do conflito pela sua devida repartição. Para tanto, essa política social pública descaracteriza seus usuários da condição de trabalhadores e os caracteriza, apenas, como extremamente pobres. Essa equalização da pobreza entre os próprios trabalhadores, salvaguardando a riqueza do conflito pela sua repartição, é, no reverso contraditório dos atuais avanços da Assistência Social brasileira, a principal funcionalidade que se impõe a essa política social, para que atenda às requisições da expansão capitalista (SILVA, 2013, p. 102).

Por outro lado, os Programas de Transferência de Renda concretizam uma grande funcionalidade ao modelo econômico experimentado nesses governos. Ao serem transferidos para uma vasta camada da população através do setor bancário, tais programas alimentam a dinâmica da financeirização e incrementa o Produto Interno Bruto (PIB) do país⁹.

A precarização da assistência persiste como uma assistencialização (MOTA, 2008) da proteção social, por que o movimento de precarização não se restringe apenas à esta política. Especialmente incidindo sobre a seguridade social brasileira, esta precarização é realizada por meio da privatização das políticas de saúde e de previdência social. No caso desta última:

É, precisamente, a gigantesca capacidade “econômica” da política previdenciária de acumular recursos que faz dela uma alternativa e um instrumento para o enfrentamento das crises do capital e não o contrário; dito de modo diverso, não é porque está em crise que a política previdenciária sofre tantos ataques; é sua exuberância acumulativa de recursos, sua possibilidade de longo prazo de mobilizar extensas quantidades de dinheiro que faz dela uma importante saída para o capital e que não deve estar – do ponto de vista do grande capital e de seu Estado – subordinada ao trabalho sob a forma de repartição solidária da classe trabalhadora e como elemento potencial para a formação da consciência de classe para si (GRANEMANN, 2012, p. 254).

Nesse sentido, sob o argumento de um suposto ou para prevenir um suposto *déficit* na previdência, são dadas continuidades às tendências

⁹ Segundo o Ipea (2013), apesar de o Bolsa Família ter um baixo custo, ela tem um grande efeito multiplicador na economia, pois a cada R\$1,00 investido se adiciona R\$1,78 no PIB. A partir do mesmo valor investido com o BPC, por sua vez, tem-se o retorno de R\$1,19 para o PIB.

preconizadas no governo FHC pelos governos Lula e Dilma, que realizam algumas contrarreformas¹⁰ com vistas a privilegiar os fundos privados de previdência complementares, regidos pelos fundos pensão que atuam no mercado de capitais, ou seja, são fundos de investimento, que atualmente são os principais investidores do capital financeiro.

A opção dada aos trabalhadores, através de tais contrarreformas, é hipotecar suas aposentadorias e proteção social na velhice para instituições bancárias-financeiras vulneráveis à quebras e falências econômicas; o que se incorre no risco de, inclusive para quem sempre prestou suas contribuições, não se receber tal proteção futuramente tendo em vista que estas instituições bancárias-financeiras de previdência complementar transformam “a aposentadoria em capital fictício sob a forma de investimentos em ações de capitais” (GRANEMANN, 2012, p. 256). No Brasil,

[...] os fundos de pensão controlam parte privilegiada dos títulos públicos que são remunerados com os recursos mobilizados pelo fundo público... o fundo público é o montante de recursos que o Estado detém para realizar suas funções em dada sociedade e indicamos a existência de uma tendência contínua de o Estado mobilizar os recursos das políticas sociais para propiciar alternativas à crise do capital. Nesse sentido, das políticas sociais têm lhes exigidos crescentes superávits para remunerar com juros os proprietários dos títulos e para quitar os valores dos títulos vencidos (GRANEMANN, 2012, p. 258).

A utilização da previdência também se apresenta através do impulsionamento do crédito consignado, quando concretizada as duas fases da contrarreforma da previdência, que se revela como uma das formas da canalização do dinheiro das aposentadorias para o mercado de capitais. O crédito consignado é uma das facetas da expropriação financeira, por parte de instituições financeiras-bancárias, da aposentadoria daqueles que tiveram seus rendimentos e condições de vida rebaixados com as contrarreformas (MOURA, 2016). Sua funcionalidade,

¹⁰ No primeiro ano do mandato de Lula o alvo da contrarreforma foram os servidores públicos federais e estaduais, que através da Emenda 41/2003, tiveram suas aposentadorias delimitadas por um teto; aumentou o percentual de contribuição para 11% e retirou a base do salário integral substituindo pela média de contribuição ao fundo de previdência. Após quase uma década, no governo Dilma, a outra contrarreforma foi estabelecida através da criação pela lei 12.618, em 2012, da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp) e institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais.

[...] assim como o próprio crédito para o trabalho, envolve-se na contradição de possibilitar aos trabalhadores o acesso ao consumo de mercadorias que, em geral, estão para além do valor do trabalho necessário, ao mesmo tempo em que avoluma o capital bancário e sua lucratividade. O consignado para aposentados e pensionistas do INSS se configura como mais danoso, à medida que o próprio valor das aposentadorias já sofreu um rebaixamento e, por isso, afeta a própria sobrevivência dos aposentados (MOURA, 2016, p. 376).

Nesse mesmo movimento de apropriação do fundo público – ou melhor, de parte do valor do trabalho socialmente necessário do trabalhador que é transformada em tributos – por meio das contrarreformas e sucateamento das políticas sociais, em especial da seguridade social, fortaleceu-se uma lógica em que as prioridades do governo foram voltadas principalmente para arcar com as obrigações financeiras (BRETTAS, 2012).

Desse modo, não basta apenas termos um sistema tributário que arrecada recursos “mediante o pagamento de impostos por parte, fundamentalmente, da classe trabalhadora” (BRETTAS, 2012, p. 94). No Brasil, a manutenção do tripé macroeconômico, que tem um dos pilares a formação de *superávit* fiscal primário, é religiosamente cumprida, nem que seja abrindo mão da implementação das políticas sociais para quem deveriam ser destinadas totalmente tais recursos. Assim,

[...] a estrutura do fundo público caracteriza o “Estado Social” no Brasil: o financiamento é regressivo – quem sustenta são os trabalhadores e os mais pobres –, que não faz, portanto, redistribuição de renda; a distribuição dos recursos é desigual no âmbito das políticas de Seguridade Social; e ocorre a transferência de verbas do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. Os recursos transferidos, por meio da DRU, para a composição do Superávit Primário, revelam que o Estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, sobretudo para a classe dos rentistas. A baixa carga de impostos diretos no Brasil revela que as elites querem ser sócias do fundo público, mas não querem ser tributadas (BOSCHETTI; SALVADOR, 2009, p.70).

Ainda no âmbito da seguridade social brasileira, a saúde também passa, nesse período, por reconfigurações ideológicas consoantes com o social-liberalismo, que obstaculizam uma concepção universalista da mesma como direito de cidadania; nela se expressa as recomendações do Banco Mundial (2006) no que se refere à gestão dos riscos, voltado para questões emergenciais e nas propostas da Cepal (2000b) de transformação da previdência social em nicho de capitalização. No âmbito da política de saúde:

O Projeto de Reforma Sanitária está perdendo a disputa para o Projeto voltado para o mercado. Os valores solidários que pautaram as formulações da concepção de Seguridade Social, inscrita na Constituição de 1988, estão sendo substituídos por valores individualistas que fortalecem a consolidação do SUS para os pobres e a segmentação do sistema (BRAVO, 2009, P. 107).

No âmbito das contrarreformas, o foco principal foram os hospitais públicos federais que, por meio de privatizações, passaram a ser geridos, sob a lógica gerencial da “eficácia”, conforme já sinalizava o PDRE, por uma empresa pública de direito privado, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), criada por Dilma em 2011.

Assim como os fundos complementares de aposentadoria, a EBSERH também tem participação no mercado de capitais. Sua existência incide em vários aspectos, como a mudança do perfil do trabalhador do Sistema Único de Saúde (SUS) da alta complexidade, que passa a mudar o estatuto do seu regime de trabalho, assim como impacta fortemente sob a gestão dos recursos públicos e na ausência de um controle social como preconiza o SUS e a própria cidadania estabelecida em 1988.

A política de saúde mantém a tendência de programas “focais” em detrimento da universalização das ações e da falta de financiamento efetivo e de outras grandes questões, como a política de recursos humanos e a política nacional de medicamentos, que não estão sendo enfrentados – no qual medidas como o Programa de Farmácia Popular é um dos elementos que possibilita práticas de compartilhamento dos custos do SUS, por parte da população, que deveria ser universal e gratuito (BRAVO, 2009).

Tais tendências na política sanitária refletem quase como num espelho as recomendações do Banco Mundial (2006) para o papel da saúde no aumento da equidade: focalizada nos mais pobres e com ataque aos equipamentos públicos hospitalares, vistos como caros e ineficazes na cobertura para os pobres.

Por conseguinte, a centralidade no combate à pobreza extrema, até então realizado, tem como uma de suas consequências as contrarreformas na seguridade social, o que gera uma assistencialização da mesma causada por

uma centralidade precarizada na política de assistência social e na contínua privatização da saúde e da previdência social.

Por conseguinte, um dos pontos culminantes das políticas de combate à pobreza foi a criação, no governo Dilma, do Plano Brasil Sem Miséria (2011), que visa superar a pobreza extrema por meio dos eixos de garantia de renda, acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva, com o objetivo de elevar a renda familiar per capita da população extremamente pobre que já recebem o PBF, ampliar seu acesso a serviços públicos e criar oportunidades de ocupação e renda.

Esse Plano parte da variável da renda daqueles que mesmo cobertos por benefícios assistenciais, ainda não conseguiram sair da pobreza extrema¹¹, que seriam em torno de 16 milhões de brasileiros. O Programa Brasil Carinhoso, criado em 2014, é também integrado ao Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de superar a pobreza extrema na primeira infância.

Se do ponto de vista estrito do combate à fome e à miséria se constata através da centralidade nos Programas de Transferência de Renda que, num primeiro momento, amplia a capacidade consumo de uma parcela extremamente pobre da população e, por outro, o faz por meio do atendimento de condicionalidades que a “obriga” a acessar outras políticas, como a saúde e educação básicas; no plano mais amplo, via “igualdade de oportunidades”, este combate é realizado nestes governos através de outras políticas e de outras maneiras.

A “igualdade de oportunidades” como acesso ao consumo das políticas sociais via mercado

Ao combinar uma série de políticas que aliam, primeiramente, um conjunto de interesses das frações das classes dominantes no Brasil e seus associados (rentistas, empreiteiros, serviços, agronegócio), que essa

¹¹ Conforme Rocha (2006, p.11), a pobreza absoluta (ou extrema) “está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital”.

“igualdade de oportunidades” se realizaria: das políticas anticíclicas da crise de 2008, como o aumento do microcrédito na compra de automóveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos; das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); do financiamento da casa própria via “Minha Casa, Minha Vida”¹² como principal política habitacional; do crédito para abertura de micro e médias empresas; da política de valorização do salário mínimo; à enfim transferência abundante de fundo público para o financiamento do ensino superior privado, via Programa Universidade Para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento do Ensino Superior (Fies)¹³.

Nesse último aspecto, ou seja, da política educacional, foi possível aliar desde o aumento nos índices de escolaridades básica (via condicionalidades do Programa Bolsa Família) e o aumento nos índices de pessoas com ensino superior (via estímulo ao setor privado)¹⁴, que estão dentre as recomendações dos organismos multilaterais; de atender aos interesses de aumento da taxa de lucros dos conglomerados altamente financeirizados da educação superior privadas; e também os interesses das classes trabalhadoras que seria seu grande público alvo.

Paradoxalmente, é estimulada também outra forma, dessa vez pública estatal e com menor cobertura, a educação superior e tecnológica: houve um aumento expressivo na quantidade de universidades públicas federais (18 entre 2003 e 2014) – via interiorização com a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) – e a criação de uma formação educacional técnica de ponta através dos Institutos Federais (IF’s) no governo Lula, que, mesmo considerando as contradições referentes sobretudo a precarização

¹² Esse programa faz tanto parte das recomendações, mesmo que tímidas, da Cepal (2000b) no que concerne a construção de habitação, quanto da Banco Mundial (2006), no que se refere a parceria com a iniciativa privada para realizar esse tipo de empreendimento (do qual o próprio PAC também é exemplo, quando o Banco trata no seu relatório sobre a criação de Infraestrutura para o aumento da equidade).

¹³ Conforme análise da Consultoria Legislativa do Senado Federal (MENDES, 2015, p. 04), sobre a despesa federal com educação de 2004 a 2014: “Esse programa, conhecido como ‘Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)’, já é o maior item de desembolso federal em educação, a exceção dos gastos em pessoal. Consumiu R\$ 13,8 bilhões em 2014, o que representa um crescimento real de 1.100% em relação às cifras de 2004. Sozinho já representa 15% de toda a despesa federal em educação”.

¹⁴ No qual a profusão do Ensino à Distância e seus conglomerados também é um caso emblemático. No caso específico da formação em Serviço Social, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) lançou um documento (2014) que aponta a incompatibilidade entre essa modalidade de ensino nos cursos de graduação.

nesses campos específicos¹⁵, significou um considerável avanço no que tange ao acesso à educação pública superior de forma gratuita.

A criação dos IF's é uma das mais expressivas implementações do que foi recomendado pela Cepal (2000c) para a América Latina e Caribe, tanto no âmbito da educação para o trabalho, quanto no avanço da educação voltada para o aprimoramento da ciência e tecnologia.

No mesmo sentido da ampliação da “igualdade de oportunidades” foi a implementação de cotas étnico-raciais nas universidades federais e, em menor grau, em concursos públicos – neste último também foi abarcado às pessoas com deficiência que tiveram, neste período, avanços no seu marco legal com a criação do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite (2011) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015).

Outro aspecto da “igualdade de oportunidades” é o estímulo dado à educação para o mundo do trabalho, conforme aparece na proposta da Cepal (2000a) com a criação, no governo Dilma, em 2011, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que numa parceria com o Sistema S e os Institutos Tecnológicos Federais para sua execução, concedia uma bolsa-formação para estudantes matriculados no ensino médio (cursos técnicos concomitantes), para quem concluiu o ensino médio (cursos técnicos subsequentes, por meio do Sisutec), para estudantes da educação de jovens e adultos e, ainda, cursos de qualificação profissional.

Predominantemente situada no campo da política educacional, sobretudo na educação superior, mas não apenas, a “igualdade de oportunidades” se expressou nesse contexto, prioritariamente, numa “igualdade” para consumir no mercado – como pregam os ideólogos do social-liberalismo – muito mais propenso a estimular um “cidadão consumidor” (MOTA, 1995), via endividamento – do que a cidadania preconizada por princípios universalistas de que é exemplo os direitos sociais contidos na Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, as políticas sob o “desenvolvimento econômico com equidade social” dos governos petistas manifestaram as intensas contradições

¹⁵ No caso específico dos IF's, uma aproximação sobre as contradições de sua implementação se encontra em Pereira et all. (2015).

deste período na particularidade brasileira, no qual nem o importante e significativo combate à extrema pobreza e acesso via mercado às outras políticas sociais foram suficientes para reverter o quadro estrutural de desigualdade no país, como também reforçou o padrão de desenvolvimento econômico neoliberal de base rentista.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais nos governos Lula e Dilma tenderem à síntese que refletiu o enfrentamento penal e assistencial às expressões da “questão social” (NETTO, 2013), este último via focalização no combate à pobreza extrema por meio de uma renda mínima, e a predominância da mercadorização de outros serviços sociais, como saúde, previdência, educação e habitação.

Implementando políticas prioritariamente voltadas para fortalecer a burguesia rentista e o agronegócio, a atuação destes governos não enfrentou a heteronomia histórica e acabou, em última instância, por aprofundar nossa condição de dependência estrutural, agora sob novas nuances.

Não foram conduzidas reformas estruturantes (a exemplo da agrária e tributária) nem reformas sociais (como a implementação universalista da proteção social estabelecida na Constituição de 1988), de modo que no Brasil se concretizou o impensável caso de diminuir a pobreza ao tempo em que recrudesceu as desigualdades, estas últimas não podendo ser por todo o tempo escondidas para “debaixo do tapete”¹⁶.

Esse cenário foi um dos determinantes do desbocamento, contraditório e que conta com várias outras determinações, do avanço político conservador

¹⁶ As tensões sociais e políticas das Jornadas de Junho, em 2013, foram as primeiras expressões do esgotamento do pacto político conciliador pelo qual os governos petistas se sustentaram, apresentando, num primeiro momento, o conflito pela disputa do espaço nas cidades e do transporte público urbano, mas que começavam a despontar as contradições inerentes a uma desigualdade que estava latente, mas que continuava a predominar nos 10 anos destes governos.

que golpeou o mandato da presidenta Dilma em 2016 e pôs fim, por completo, do ciclo social-liberalista no país¹⁷.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social 2015**. 16. ed. Brasília: ANFIP, 2016

ANTUNES, R. Inglaterra e Brasil: duas rotas do social-liberalismo em duas notas. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 204-212, maio/ago. 2013

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006: equidade e desenvolvimento (Visão Geral)**. Washington DC.: Banco Mundial, 2006.

BARBOSA, A. de F. et all. (Org.). **O Brasil Real: a desigualdade para além dos indicadores**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período 1999 a 2004: quem paga a conta? In: MOTA, A. E. et al. (Org.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRAVO, M. I. S. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, A. E. et al. (Org.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

¹⁷ O ciclo social-liberalista tem seu esgotamento principiado ainda nos próprios governos petistas, no segundo mandato do governo Dilma que, como tentativa de evitar o processo impeachment, começou a implementar algumas medidas de ajustes (como as mudanças, ainda em 2015, na legislação trabalhista sobre o Seguro-desemprego e a Pensão por Morte, por meio da lei 13.134) e aprovar leis politicamente regressivas (a exemplo da lei 13.260/2016 de antiterrorismo, que criminaliza os movimentos sociais). A agenda de desmonte completo da regulação social imposta na CF/88 é revelada sem reservas a partir de 2016, com o (des)governo Temer e o parlamento mais conservador da história recente do país: de uma só vez se discute as contrarreformas trabalhista, previdenciária, do Ensino Médio; Teto dos Gastos Públicos congelados por 20 anos, fim da estabilidade dos servidores públicos, concepções regressivas sobre o trabalho escravo, na criminalização do aborto até nos casos já aceitos, desproteção das terras amazônicas, volta aberta do clientelismo e primeiro-damismo (Programa Criança Feliz) na assistência social, entre tantos outros pacotes do “saco de maldades” que tem como objetivo fazer o país regredir mais de um século.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: GRANEMANN; S. et al. (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CARCANHOLO, M. D. Neoconservadorismo com Roupagem Alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 49, p. 133-161, 2008.

CASTELO, R. **O Social-Liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CFESS. **Sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e serviço social**. Vol.2 Brasília: CFESS, 2014.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2, p. 912-919. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/COFECON, 2000a.

_____. O hiato da equidade: américa latina, caribe e a Conferência de Cúpula Social. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2, p.922-936. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/COFECON, 2000b.

_____. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade (1994). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2, p. 938-958. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/COFECON, 2000c.

DAVI, J.; LIMA, P. R. M.; CARVALHO, N. I. N. **As configurações do trabalho do assistente social no Sistema Único da Assistência Social (SUAS) nos municípios de João Pessoa e Campina Grande – Paraíba**. Relatório Final do Projeto de Iniciação Científica Integrado – Subprojeto 2: Trabalho, Política Social e Serviço Social. Campina Grande: Universidade Estadual da Paraíba, 2012

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In; GRANEMANN, S. et all. (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Gastos com política social**: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Brasília: IPEA, 2013. (Comunicado do Ipea n. 75).

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social? **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 02, p. 301 – 308, ago./dez. 2012.

LIMA, K. Terceira via ou social-liberalismo: bases para a refundação do projeto burguês de sociabilidade. **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília: ANDES-SN, n. 34, p. 11-21, out. 2004.

MENDES, M. A **Despesa Federal em Educação: 2004-2014**. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília, 2015. (Boletim Legislativo, n. 26).

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, out./dez.2011.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____.; MARANHÃO, C.; SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 163-177, set.2006.

_____. (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOURA, R. Crédito Consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência. **Revista SER Social**, Brasília, v. 18, n. 39, p. 374-390, jul./dez. 2016.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. **Revista Novos Rumos**, v.5, n.1, 2013.

PEREIRA; E. et al. Educação, “neodesenvolvimentismo” e Serviço Social: os IFs em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 122, 317-340, abr./jun. 2015

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, S. S. S. Contradições da assistência social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013.

SPOSATI, A. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional (Mesa Redonda)**. Brasília: CFESS, 2011.

TAVARES, M. A.; SITCOVSKY, M. O caráter provisório dos mecanismos de reprodução da força de trabalho. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.