



7º Encontro Internacional de Política Social 14º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao
capitalismo em crise

Vitória (ES, Brasil), 3 a 6 de junho de 2019

Contrarreformas e Política de Assistência Social: retrocessos e resistências.

CONTRARREFORMAS E POLÍTICAS SOCIAIS: ANÁLISE DA PROPOSTA DO BANCO MUNDIAL

Gissele Carraro¹
Solange Emile Berwig²
Naara de Lima Campos³

Resumo

Este trabalho tem como finalidade apresentar algumas análises sobre o processo de contrarreformas em curso no Brasil, recomendadas pelo Banco Mundial, que impacta configuração das políticas sociais, entre elas a assistência social, bem como o redimensionamento do papel do Estado na garantia de direitos sociais preconizados na Constituição Federal de 1988. As reflexões realizadas por meio de análise documental apontam para o desmonte e a expropriação de direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora, como parte de uma estratégia de retomada da acumulação do capital em tempos de capitalismo neoliberal.

Palavras-Chave: Contrarreformas; Banco Mundial; Política Social; Assistência Social.

Counter-reforms and Social Policies: analysis of the World Bank's proposition

Abstract

This paper aims to present some analysis on the process of counterreforms in Brazil, recommended by the World Bank, which impacts on the configuration of social policies, among them social assistance, as well as the re-sizing of the role of the State in the guarantee of social rights advocated in the Federal Constitution of 1988. The reflections carried out through documentary analysis point to the dismantling and expropriation of rights historically conquered by the working class as part of a strategy of resuming the accumulation of capital in times of neoliberal capitalism.

Keywords: Counter-reforms; World Bank's; Social Policies; Social Assistance.

1 Introdução

Sob a égide da “nova” ofensiva neoliberal, de caráter regressivo e reacionário, que se manifesta de forma mais severa e extensa do que nas décadas anteriores do século XX, as estratégias do capital frente à crise estrutural do sistema podem ser verificadas no âmbito econômico, político, social e cultural de forma global,

1 Doutora em Serviço Social. Bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado da CAPES e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RS. E-mail: <gcarraro5@gmail.com>.

2 Doutora em Serviço Social pela PUC-RS. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja. Integrante do Grupo de Pesquisa: Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina. E-mail: <solangeberwig@unipampa.edu.br>.

3 Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista CAPES, integrante do Grupo de Pesquisa Dinheiro e Capital da UFES. E-mail: <naaracampos@yahoo.com.br>.

trazendo consequências desumanizadoras para à própria reprodução da vida social, incluso a devastação sistemática do meio ambiente. Produz-se, assim, como uma das respostas à crise, a reestruturação de certos processos e instituições existentes, por meio de políticas de ajuste estrutural, em curso nos diferentes países e regiões, que se dão de forma desigual, conforme sua localização central e/ou periférica/dependente no mundo (SOARES, 2003).

Ressalta-se, que a proposta de ajuste estrutural integra um conjunto de proposições e recomendações, de caráter econômico e político-institucional, dos organismos financeiros multilaterais como o Banco Mundial⁴, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre as quais destaca-se: a abertura comercial e financeira da economia para capitais financeiros nacionais e internacionais e grupos vinculados à exportação/importação de bens e serviços; a desregulamentação (flexibilização) do mercado e das relações de trabalho; a liberalização dos mercados e diminuição de poder (político e econômico) do Estado-nação; a retração estatal na área social, com restrição/corte dos gastos públicos para conter o déficit fiscal e gerar superávit primário; a privatização de serviços públicos e estatais e, a desnacionalização de empresas públicas, com transferência para o capital privado transnacional.

Por outro lado, restringem-se as possibilidades do gasto social e investimento público para a manutenção e ampliação das políticas sociais, restringindo-as a ações pontuais e compensatórias (voltadas à minimização da pobreza extrema), sob o argumento da chamada crise fiscal do Estado – empregada para justificar a

⁴ O Grupo Banco Mundial (GBM) é formado por sete organizações: “1) *Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento* (BIRD), criado junto com o FMI em 1944; 2) *Associação Internacional de Desenvolvimento* (AID), criada em 1960; 3) *Corporação Financeira Internacional* (CFI), de 1956, que empresta diretamente para empresas privadas; 4) *Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos*, de 1966, dedicado à resolução de litígios entre investidores estrangeiros e Estados nacionais contratantes, figurando como instância de arbitragem em quantidade expressiva de acordos bilaterais e multilaterais de investimento; 5) *Agência Multilateral de Garantias de Investimentos*, de 1988, que provê seguros contra riscos “não comerciais” a empresários e investidores, cobrindo um leque amplo que abarca situações como desapropriação de bens, descumprimento unilateral de contrato por órgãos públicos, restrições à repatriação de lucros, guerras e conflitos civis, além de mediar conflitos relativos a investimentos entre investidores estrangeiros e governos receptores; 6) *Instituto de Desenvolvimento Econômico*, de 1955, renomeado como *Instituto do Banco Mundial* em 2000, criado para formar e treinar quadros políticos e técnicos locais para atuarem na elaboração ou execução de políticas públicas nos países clientes; 7) *Painel de Inspeção*, fundado em 1993 para acolher e investigar denúncias de pessoas ou organizações afetadas ou que podem ser afetadas negativamente por projetos financiados pelo Banco Mundial, desde que autorizado pela diretoria do próprio Banco.” (PEREIRA, 2018, p. 2188).

implantação de uma agenda de “reformas” neoliberais estruturais e setoriais (ou melhor dizendo, contrarreformas).

Em direção às históricas tendências internacionais de implementação de um contínuo e ampliado processo de contrarreformas, o Estado brasileiro tem adotado uma série de medidas recomendadas pelo Banco Mundial e demais organismos financeiros, desde o final da década de 1980 e nas décadas subsequentes. Recentemente, ao final do ano de 2016, alterou-se o regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, através da Emenda Constitucional n. 95, conhecida como o teto dos gastos públicos. Trata-se de limitar, por vinte exercícios financeiros, o crescimento de despesas e investimentos públicos em igual valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). E, em meados de 2017, a reforma trabalhista (lei n° 13.467, de 13 de julho de 2017) com mudanças substantivas no padrão de regulação do trabalho no Brasil. Evidentemente, nessa direção, busca-se reduzir e eliminar os parcos direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora, diminuir custos com a força de trabalho e redirecionar o investimento público para atender as demandas e necessidades do capital, em detrimento de necessidades sociais básicas.

No sentido de continuidade, tem sido conduzida, sob a pauta do ajuste fiscal, uma “agenda” de contrarreformas, com orientações do Banco Mundial, solicitadas pelo governo brasileiro, conforme o explicitado nos documentos “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” (2017) e “Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil: (2018)⁵. Frisa-se que seus conteúdos integram propostas e ações em curso no país para diferentes setores/áreas, quais sejam: Desafios para a Sustentabilidade Fiscal no Brasil; Peso da Folha do Funcionalismo Público; Compras Públicas: Planejamento e

⁵ Este documento, lançado em agosto de 2018, aborda quais são os *três desafios principais do Brasil*: 1 A crise fiscal; 2 A agenda de crescimento e produtividade; 3 Reforma do Estado. Ao final do documento, indica “Anexos: Notas de Política Pública”, que estão sendo produzidas e lançadas para diversas áreas/setores: Nota de Política Pública 1: Estabilização e ajuste fiscal; Nota de Política Pública 2: Sistema tributário; Nota de Política Pública 3: Questões fiscais intergovernamentais; Nota de Política Pública 4: Reforma da previdência; Nota de Política Pública 5: Reforma do Estado; Nota de Política Pública 6: Promovendo o crescimento sustentável da produtividade; Nota de Política Pública 7: Mercados de crédito; Nota de Política Pública 8: Infraestrutura: construindo a base para o crescimento; Nota de Política Pública 9: Propostas para realinhar as políticas de educação; Nota de Política Pública 10: Superando desafios da logística e do transporte no Brasil; Nota de Política Pública 11: Mercado de trabalho, competências e inclusão produtiva; Nota de Política Pública 12: Como enfrentar a epidemia de violência no Brasil; Nota de Política Pública 13: Sistema Único de Saúde; Nota de Política Pública 14: Contribuições Nacionalmente Determinadas; Nota de Política Pública 15: Gestão e segurança dos recursos hídricos. (BM, 2018).

Estratégias de Licitações para Eficiência Fiscal; Previdência Social: Uma Conta Impagável; Programas de Apoio ao Mercado do Trabalho e Assistência Social: Integrar para Melhorar; Saúde: Alternativas para Oferecer Mais e Melhores Serviços; Gastar Mais ou Melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública; Políticas de Apoio ao Setor Privado dão Retorno para a Sociedade? (BM, 2017).

Alerta-se que não se trata apenas um aumento gradativo de políticas de ajuste estrutural sob o prisma setorial (infraestrutura, política econômica, trabalho, educação, saúde, previdência e assistência social, etc.), mas de uma articulação intersetorial de ações que, para efetivar-se conta com um sistema de teorias e ideologias, o qual tem se universalizado, como receituário único – independentemente da formação sócio-histórica, cultura e condições de infraestrutura de cada país –, com a anuência (inclusive com requisição) dos governos ao Banco Mundial. Efetivamente, esta organização

[...] sempre atuou, ainda que de diferentes formas, na *interface dos campos político, econômico e intelectual* em escala internacional, em função da sua condição singular de emprestador, *formulador de política e indutor de ideias e prescrições* sobre o que fazer em matéria de *desenvolvimento capitalista* [...]. (PEREIRA, 2017, p. 393, grifos nossos).

Como não poderiam estar inatingíveis deste processo, as políticas sociais constantemente são alvo das medidas de ajuste estrutural, de cariz neoliberal. As consequências apontam, basicamente, para duas direções que convergem. De um lado, a privatização das políticas sociais pela via da: i) mercantilização de direitos sociais (por exemplo, saúde e educação), onde o mercado de consumo de bens e serviços se torna o principal agente provedor, colocando os (as) cidadão (as) na condição de clientes e consumidores, ao invés de cidadãos (as) e o acesso restringe-se à possibilidade daqueles que tem condições de pagar para obtê-los; ii) “refilantropização” de respostas à questão social (YAZBEK, 1995), retirando a condição de direitos sociais (concretizadores de necessidades sociais) em substituição a ações pontuais, compensatórias e emergenciais (limitadas a satisfazer carências individuais, materiais ou biológicas), com redução do aparato estatal e repasse da responsabilidade para a sociedade civil ou o “terceiro setor”.

Por outro lado, reduz-se a proteção social a programas focalizados e condicionados ofertadas pelo Estado para os comprovadamente “mais pobres e vulneráveis”, que não conseguem garantir a satisfação de suas necessidades, por meio

do esforço individual, da família, do mercado, das redes comunitárias, ou aqueles indivíduos que não podem pagar pelos serviços sociais. Há, inclusive, a expansão de recursos para políticas focalizadas na pobreza e extrema pobreza, em oposição aos gastos com políticas sociais numa perspectiva universalista, presente na Constituição Federal de 1988.

Mais que isso, significa atribuir às políticas sociais “um caráter transitório e flexível, seja pela confiança no crescimento e no efeito derrame, seja pela adoção de ‘portas de saída’ nos programas sociais” (PEREIRA, 2018, p. 2194). Com efeito, transformam-se demandas e reivindicações por direitos em meritocracia, reforçando que cada indivíduo é responsável por seu bem-estar, devendo busca-lo a partir de sua inserção no mercado de trabalho, conforme sugere o documento do Banco Mundial “Um ajuste justo” (2017) – analisado de forma mais detalhada no corpo deste trabalho, com ênfase nas ilustrações particulares para a assistência social.

2 As contrarreformas e a política de assistência social: uma análise em construção

Tratar das contrarreformas em curso no País, desde a década de 1990, e seus impactos sobre as políticas públicas, especialmente a assistência social, exige eleger a perspectiva teórico-metodológica pela qual a compreensão de tal fenômeno deverá se pautar e, à vista disso, indicar a concepção empregada. Nesse sentido, pautadas por uma postura crítica e de direção transformadora, demarca-se que as análises e problematizações priorizam desocultar relações, contradições e mascaramentos da realidade concreta (e desumana) que contribuem para legitimar e perpetuar a ordem societária vigente do capital, a qual tem como base fundante a exploração de uma classe sobre a outra, e como fim a acumulação capitalista.

Posto isto, é preciso definir e diferenciar “reformas” e “contrarreformas”, termos empregados com conotação igual/semelhante e diferencial/contraditória. Um *primeiro sentido* do termo “reformas”, vincula-se à tradição da filosofia política, tratam-se de mudanças graduais, que visam maior igualdade, bem-estar social e liberdade para o conjunto de indivíduos de uma sociedade, sendo instâncias catalizadoras potenciais da revolução socialista (BORÓN, 2003). Desse modo, as reformas no sentido aludido, fazem parte da emancipação política, mas não são caminho para a emancipação humana, porque não alteram, a estrutura social capitalista, em outras palavras, a essencialidade e substancialidade da estrutura de classes

fundamentada num modo de produção desigual e na sustentação da propriedade privada da riqueza social. Nessa acepção, é possível inferir que a palavra ‘reforma’ foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda” (COUTINHO, p. 2010), perspectiva essa incessantemente combatidas, ao longo do tempo, pelas classes dominantes.

O *segundo significado* de “reformas” refere-se à apropriação, pela ofensiva liberal e neoliberal, dessa categoria teórica, também conhecida como “contra-reforma”, “[...] a qual, de resto, como todas as restaurações, não foi um bloco homogêneo, mas uma combinação substancial, se não formal, entre o velho e o novo [...]” (GRAMSCI, 2002, p. 143). Dito de outra forma, constituem-se em medidas propostas e implementadas

[...] mistificadoramente apresentadas como ‘reformas’, isto é, como algo progressista em face do ‘estatismo’, que, tanto em sua versão comunista como naquela social-democrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Desta maneira, estamos diante da tentativa de modificar o significado da palavra ‘reforma’: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., *significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle*. Estamos diante de uma *operação de mistificação ideológica* que, infelizmente, tem sido em grande medida bem-sucedida. (COUTINHO, 2010, p. 35, grifo nosso).

Portanto, as “reformas” expressam, na sociedade capitalista neoliberal, conotação *às avessas*, há uma

[...] apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso programático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica. (BEHRING, 2008, p. 128).

Por esse ângulo, trata-se de “contrarreformas”, ou seja, de um projeto e um processo, como explicita Behring (2008), presentes na agenda político-institucional dos governos de países capitalistas centrais e periféricos, com o “[...] objetivo a pura e simples restauração das condições próprias de um capitalismo ‘selvagem’, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado” (COUTINHO, 2010, p. 37), em resposta a crise do capital, sendo parte desse movimento o redimensionamento do papel do Estado. Então, as “reformas” contidas na proposta de ajuste estrutural neoliberal do Banco

Mundial configuram-se “[...] como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado.” (BEHRING, 2008, p. 129).

Algumas expressões desse projeto em curso, particularmente, nos últimos dois anos, podem ser verificadas em vários extratos do documento “Por um ajuste justo com crescimento compartilhado Uma agenda de reformas para o Brasil” (GBM, 2018), entre as quais destaca-se aquelas que dizem respeito a “Reforma do Estado”.

Os brasileiros esperam muito do estado. A Constituição Federal de 1988 formaliza um amplo leque de obrigações estatais para com os cidadãos brasileiros, refletindo o pensamento à época de que os frutos do rápido crescimento econômico no Brasil nas cinco décadas entre 1930 a 1980 haviam sido distribuídos desigualmente (World Bank, 2016a). Coube ao estado tomar a frente para corrigir esses desequilíbrios. A partir de então, os contribuintes brasileiros concordaram em financiar uma ampliação expressiva dos serviços estatais, que se refletiu em uma participação crescente do governo no PIB, passando de menos de 30% na década de 1980 para cerca de 40% em 2017. No entanto, trinta anos após a promulgação da CF de 1988, os limites da expansão do governo estão ficando cada vez mais claros. As resistências contra o aumento de impostos e outras questões sérias de competitividade empresarial indicam que talvez não seja politicamente viável o governo continuar aumentando de tamanho. Além disso, talvez esse aumento sequer seja desejável: os resultados do governo no Brasil são inconsistentes. Apesar dos grandes avanços no acesso a serviços públicos - incluindo saúde, educação, transporte público, energia e, em menor grau, água e saneamento - a qualidade de muitos desses serviços é inferior à de países pares, e ainda existem grandes focos de exclusão nas comunidades marginalizadas [...]. (GBM, 2018, p. 36-37).

Nessa ótica, a tendência é demonizar/satanizar o Estado a partir da difusão de uma visão negativa de seu papel, de sua natureza e intervenção na vida econômica e social, sustentando que: as desgraças, os infortúnios e as crises que afetam a sociedade se devem pela atuação de um Estado ineficiente, ineficaz, burocrático, corrupto e paternalista, enquanto o mercado e a iniciativa privada são exaltados como locus de realização da efetividade, eficiência, da probidade e da austeridade; e, a interferência do ente estatal impede a economia de funcionar e nega aos indivíduos a possibilidade destes, diante da liberdade, igualdade de oportunidades e capacidades, de buscarem a satisfação das necessidades sociais via iniciativa privada. Para tanto, o Banco Mundial

151. A recomendação geral é reformular e integrar todos os programas de proteção social (programas de apoio ao mercado do trabalho e assistência social, bem como as aposentadorias sociais) em um único sistema coerente. Resultados semelhantes ou até melhores poderiam ser

atingidos com menos gastos: muitos programas com funções semelhantes são adotados isoladamente, o que gera duplicidade, gastos regressivos e grandes sobreposições. Como resultado, milhões de famílias recebem múltiplos benefícios. Uma reforma dos programas de proteção social deveria manter seu foco na racionalização, integração e coordenação dos programas existentes, de forma a reduzir benefícios generosos, eliminar sobreposições e melhorar os incentivos. Também é necessário facilitar a transição entre a assistência social e os suplementos salariais para eliminar distorções na oferta de emprego, bem como redirecionar os programas voltados ao mercado de trabalho para que forneçam um apoio mais ativo na busca por emprego. Esse tipo de reforma deveria consolidar os programas, melhorar seu direcionamento e alinhar os incentivos para que as pessoas transitem gradualmente dos programas sociais para o mercado de trabalho formal. (GBM, 2017, p. 106-107).

Diante disso, indica elementos que encaminham para outra tendência, difundir que as políticas sociais causam distorções nas regras do livre funcionamento do mercado e estimulam o ócio, a acomodação, a falta de iniciativa, além de gerar “[...] enorme desperdício de recursos em benefícios e subsídios e por problemas fiscais recorrentes” (GBM, 2018, p. 49), que resultam em “déficit estrutural”. Para “restaurar” a “sustentabilidade fiscal” recomenda a adoção de “reformas”.

O Brasil precisa realizar reformas profundas e abrangentes em suas políticas de tributos e despesas para que consiga cumprir a nova regra de gastos. O ajuste de 6% exigido ao longo de uma década corresponde a 25% do orçamento federal. Isso é, por si só, um grande desafio, que é exacerbado pelo fato de mais de 90% do orçamento ser rígido. A remoção de alguns programas e a introdução de reformas marginais não serão suficientes. Além disso, atualmente a política fiscal tem pouco impacto na redução da desigualdade e da pobreza em relação ao volume dos gastos públicos. É necessário desenvolver um plano abrangente para maximizar a qualidade (em termos de eficiência e equidade) do ajuste fiscal e remover rigidezes orçamentárias. (BM, 2017, p. 21).

Chama atenção, o reconhecimento de que, para o Estado implementar a Emenda Constitucional – que introduziu o teto dos gastos primários federais (EC 95/2016) e alterou a indexação das exigências de gastos federais – é preciso flexibilizar o uso dos recursos orçamentários, “que deixam pouquíssimo espaço para o financiamento adequado das novas prioridades de política econômica” (GBM, 2018, p. 37), para gerar incentivos que favoreçam a eficiência. Ou seja, a prioridade dos gastos públicos é para as políticas econômicas e com “**foco nos grupos populacionais mais vulneráveis**” (GBM, 2017, p. 11). Com isso, apregoa o Banco Mundial que as políticas sociais evitariam o excessivo gasto público a multiplicidade e incoerência dos programas que levam a inconsistências, duplicidade e gastos excessivos, por exemplo com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família. Por isso, a proposta do Banco Mundial é retirar o caráter de política social da assistência social, transformando-a em programa, denominado de *Assistência Social Consolidada*:

[...] Isso implicaria a *reformulação e integração de todos os benefícios pecuniários não contributivos de facto* – incluindo o BPC, a aposentadoria rural, a assistência social e o Salário-Família – em um programa consolidado baseado em melhores práticas e no bom desempenho do programa Bolsa Família. O novo programa garantiria um gasto progressivo, condições de elegibilidade internamente coerentes e regras de recebimento de benefícios compatíveis com os incentivos, de forma a *estimular a participação no mercado de trabalho formal*. [...] Outra medida de curto prazo compatível com este objetivo de reforma mais ampla transformaria o Salário Família em um benefício condicionado à renda em nível de domicílio a fim de *incentivar os beneficiários do Bolsa Família a migrarem para empregos formais*. (GBM, 2017, p. 107 grifo itálico nosso).

Tal proposição de reestruturação da assistência social, integrando-a com o trabalho e a previdência social reforça a lógica meritocrático-particularista, em que cada indivíduo deve buscar a satisfação das próprias necessidades diante de sua inserção laboral no mercado. É possível inferir que a capacidade/incapacidade ao trabalho continua “[...] determinando a conformação do núcleo estruturante do Estado social – a seguridade social – e instituiu uma nova forma de relação entre trabalho, assistência social e seguros.” (BOSCHETTI, 2016, p. 97). Portanto, a proposta de participação no mercado de trabalho formal é falaciosa, porque o público atendido pela política de assistência social é o estagnado, que compõe o exército industrial de reserva, constituindo “[...] parte dos trabalhadores ativos, mas com ocupação completamente irregular” (BOSCHETTI, 2016, p. 89). Com esses, encontra-se o lumpemproletariado, como é o caso das pessoas com deficiência (PCD), que formam os aptos para o trabalho e os incapacitados para o trabalho – considerados o peso morto do exército industrial de reserva. Então, o que orienta o Banco Mundial é de que os benefícios do BPC sejam desvinculados do salário mínimo e se reduza o valor do BPC a nível do Bolsa Família.

116. [...] Alguns programas, tais como aposentadorias rurais e o programa de benefício para os idosos mais pobres e os portadores de deficiências (BPC), *oferecem benefícios de transferência de renda relativamente altos e que aumentam automaticamente, pois são indexadas ao salário mínimo*. (GBM, 2017, p. 88, grifo itálico nosso).

134. [...] A simulação das possíveis medidas de contenção de custos no âmbito do BPC evidencia que a introdução de *regras mais rígidas de elegibilidade e a desvinculação dos benefícios do BPC ao salário mínimo* poderia *reduzir as despesas de longo prazo* do programa [...]. (GBM, 2017, p. 98, grifo itálico nosso).

126. **O número de pessoas com acesso ao BPC pode crescer ainda mais, caso seja reduzido o acesso ao RGPS**, como resultado, por exemplo, da exigência de atingir pelo menos 25 anos de contribuição, como propõe a

reforma da previdência. *Muitos brasileiros do grupo mais baixo de renda (às margens da economia formal) têm poucas chances de atingir 25 anos de contribuição.* Muitos desses trabalhadores *podem vir a depender dos benefícios do BPC*, que são não contributivos. No entanto, a falta de incentivos para contribuir para o RGPS pode resultar no *aumento da informalidade*. Para solucionar esse problema, talvez seja necessário oferecer aos trabalhadores com menos de 25 anos de contribuição um *benefício por prazo determinado* que reflita o valor de suas contribuições (de forma a reduzir as saídas antecipadas), ou *reduzir o valor dos benefícios por incapacidade*. (GBM, 2017, p. 92, grifo itálico nosso).

Face ao exposto, verifica-se a perversa recomendação de reduzir o BPC, já que aqueles que não conseguirem contribuir para a aposentadoria, tenderão a migrar para esse benefício, por isso, está contida nas orientações do Banco Mundial alterar o BPC, reduzindo seu valor e estabelecendo critérios para o acesso, antes da aprovação da reforma da previdência em tramitação. No rastro desses limites, encontra-se a estreita relação de tensionamento entre assistência social e trabalho assalariado não superada,

[...] embora possa tê-la diluído em alguns contextos e condições específicas – porque se trata de uma tensão insolúvel na sociedade capitalista determinada pela exploração do trabalho como condição para extração da mais-valia. [...]. Nesse processo, a assistência social sempre ocupou um lugar de participação, mais ou menos acentuada, na reprodução social, constituindo uma antiga, *tensa e não resolvida relação entre o (não) trabalho e a assistência social* como política estatal. (BOSCHETTI, 2016, p. 76-77, grifos nossos).

As práticas históricas de assistência social – reiteradoras da subalternidade e do não direito – e as medidas de ativação para o mercado de trabalho sempre caminharam juntas. Em direção a isso, chama-se atenção para o conteúdo exposto na súmula do item sobre mercado de trabalho e assistência social, que traz uma concepção de proteção social, restringindo-a em três áreas/políticas públicas: assistência social, trabalho e previdência social, e, mescla entre sistemas e programas, como se pode constatar:

A proteção social é um sistema integrado de assistência social, programas para o mercado de trabalho e sistemas previdenciários. Esses elementos interagem para proteger os indivíduos em momentos de necessidade e influenciam as escolhas das pessoas e a produtividade do trabalho. (BM, 2017, p. 87).

Isso demonstra uma compreensão de proteção social que nega a composição de políticas públicas sociais, estruturadas em forma de sistema de seguridade social brasileiro, o qual compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos

Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, art. 194; BRASIL, 1991, art. 1º). Ou seja, retira a saúde da concepção de proteção social, mas inclui programas para o mercado de trabalho, restringindo-a ao caráter de seguro social, condicionada ao trabalho e emprego formal. Não é sem motivo que propõe unificar **“a aposentadoria rural, o BPC e os programas de assistência social (Bolsa Família, Salário-Família) [...] em um só programa que usasse o Bolsa Família como modelo”** (GBM, 2017, p. 97) e criar incentivos para “[...] *estimular a participação no mercado de trabalho formal.* (GBM, 2017, p. 97, grifo em itálico nosso).

3 Considerações Finais

Ante ao exposto, é possível inferir que se trata de retomar o processo de acumulação do capital, num período marcado por profunda recessão econômica, o que exige, conforme aponta o Banco Mundial, a promoção de “reformas” que introduzam incentivos para “aumentar a produtividade da força de trabalho” (BM, 2017, p. 11) e implementem “medidas para a redução das despesas primárias federais” (BM, 2017, p. 32) e ampliem gastos públicos com políticas sociais focalizadas e seletivas **“de forma a proteger os mais pobres e vulneráveis”** (BM, 2017, p. 8). Sob tal argumento, justifica a substituição do preceito da universalidade pela focalização e seletividade, concentrando recursos em um único sistema (na ideia de programa). Em vista disso, sugere que o alcance de maior “qualidade”, “desempenho”, “eficiência” e “controle” dos gastos públicos em função na necessidade de acumulação do capital.

A exigência de acumulação do capital, tem como suposto o comprometimento do Estado com o pagamento de juros e a amortização da dívida pública ao capital financeiro (capital portador de juros) que, por sua vez, é privilegiado na destinação do fundo público. Em outras palavras, a dívida pública respalda-se em receitas estatais, que precisam cobrir juros e demais pagamentos anuais, convertendo o sistema tributário num complemento necessário ao sistema de empréstimos públicos (MARX, 1867/2008). Portanto, a dívida pública constitui-se em um dos principais mecanismos na garantia de condições para a reprodução efetiva e ampliada do capital (portador de juros) e, valorização do capital fictício, sendo a reconfiguração do Estado necessária para atender a seus imperativos. (LUPATINI, 2012). Por essa razão, a contrarreforma do Estado, inclusive, é defendida como necessária para estabilizar os

níveis da dívida pública, o que pode contribuir para a estabilização econômica e confiança dos investidores estrangeiros.

Isso reforça a tese de que se está diante de um processo de contrarreformas, porque não se trata de ampliar e estender direitos conquistados pela classe trabalhadora, mas de subtrai-los e restringi-los ao máximo, submetendo-os à lógica mercantil, produzindo e aprofundando desigualdades e gerando (des)proteções e não implementação de políticas sociais que assegurem a universalidade no atendimento de necessidades humanas (mesmo, que nesse modo de produção, não possam ser usufruídas de forma plena).

Referências

BEHRING, Elaine. Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORÓN, Atilio. Democracia y Reforma Social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea. In: **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. 1 ed. Buenos Aires: Clacso, 2003, p. 179-205 (Cap. V). Disponível em: <http://www.rebellion.org/docs/146190.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. 1. ed. e reimp. São Paulo: Cortez, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRUPO BANCO MUNDIAL – GBM. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: Síntese. GBM: 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 22 de mai. 2019.

_____. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado**: uma agenda de reformas para o Brasil. GBM: 2018. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/156721534876313863/Sum%C3%A1rio-Notas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 22 de mai. 2019.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. (Livro 1, Volume I).

PEREIRA, João Márcio Mendes. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, Porto Alegre, ano 19, no 44, jan/abr 2017, p. 390-422. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v19n44/1517-4522-soc-19-44-00390.pdf>. Acesso em: 22 de mai. 2019.

_____. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(7):2187-2196, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf>. Acesso em: 22 de mai. 2019.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.