



REFUNCIONALIZAÇÃO DO ESTADO NA LÓGICA MERCANTIL

Cleusa Santos¹

Ana Cassia Cople²

Francenilde Ferreira Mafra³

Juliana Puga de Aquino⁴

Luciano Rodrigues de Souza Coutinho⁵

Resumo: A refuncionalização do Estado permitiu quebrar o antigo contrato social, metamorfoseado hoje em contrato de direito civil com forte caráter individualista. A responsabilização do cidadão é o mote: abdicou-se do acordo entre entidades representativas com a firmação de contratos impositivos entre a parte que detém poder e a parte fragilizada pelas condições econômicas. A esta última, desprovida de poder de negociação, é imposta a resignação. Cabe ao indivíduo sua própria sobrevivência: cada um por si, com uma participação tangencial do Estado. Nesta desigual parceria, o trabalhador é responsável por sua saúde, educação, emprego ou, ainda, por sua condição de desempregado.

Palavras-chave: Políticas sociais, proteção social, Estado e assistencialismo.

Abstract: The reorganization of the state has discontinued the social contract which has been changed into a civil law contract with a strong individualistic tone. The responsibility of the citizen is the motto: the agreement between representative bodies has been given up: now, the contracts are signed between those who hold power and those who are weakened by the present economic conditions. It is up to each individual to survive with a minimal backing from the State: now he is responsible for his health, education, or for his jobless condition.

Keywords: Social policies, social protection, State and assistencialism.

¹ Doutora. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). cleusasantos@uol.com.br

² Estudante. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). anacopple@yahoo.com.br

³ Estudante. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). francimafra@yahoo.com.br

⁴ Estudante. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). juh.puga@hotmail.com

⁵ Doutor. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). lucianorsc@bol.com.br



1 INTRODUÇÃO

No capitalismo contemporâneo, um grande desafio para o pensamento crítico é o de enfrentar um problema de ordem absolutamente atual: a ruptura do contrato entre capital e trabalho que referendou direitos e deveres entre cidadão e o Estado⁶ que perdurou até o final dos anos 1960. Nos anos 70 o capitalismo “democrático” entrou em crise e provocou mudanças substantivas na organização política e econômica capitalista, alterando o padrão de intervenção do Estado, bem como suas funções.

Sob a direção do capital, esse novo padrão de desenvolvimento assentava-se nas diretrizes do sistema de Bretton Woods (padrão ouro-dólar) que expressava o compromisso entre o livre comércio de produtos, a livre circulação de capitais no sistema econômico internacional e a promoção de uma ordem internacional: o multilateralismo, que resultou na intervenção do Estado nas suas funções alocativa, distributiva, reguladora e, principalmente, estabilizadora⁷, redefinindo assim as atividades econômicas do sistema capitalista. Configurava-se um quadro internacional sobre o qual as ideias de Keynes foram muito importantes para a formulação dos dispositivos que desenharam a arquitetura financeira internacional do sistema de Bretton Woods. Na verdade, Keynes ofereceu tanto o suporte teórico às políticas macroeconômicas de intervenções para estimular o crescimento que vigiu até os anos 70, como também garantiu a passagem do Estado liberal para o Estado Social⁸ que viabilizou a criação de políticas sociais para atender às requisições operárias. Institucionalizava-se o sistema de seguridade social no mundo.

De fato, ainda que o "compromisso de classe" firmado entre capital e trabalho (comportando as ideias keynesianas)⁹ tenha orientado o desenvolvimento econômico deste período, possibilitando “a expansão do trabalho formal/protegido e o chamado Estado de

⁶ Para além do reformismo, especialmente, o da social-democracia pós 1945 que negou o papel revolucionário das classes: o Estado Social.

⁷ Gonçalves, R. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

⁸ Houben, H. *Keynes e a crise* in: http://resistir.info/crise/keynes_crise.html

⁹ Vale registrar que as reformas do “compromisso keynesiano”, que entrou em decadência a partir de 1970, aumentaram salários, benefícios e os gastos sociais por parte do Estado de Bem-Estar, resultando na expansão do consumo coletivo dos trabalhadores.



bem-estar social¹⁰ e definindo as novas funções (extraeconômicas) para serem exercidas pelo Estado social-democrata¹¹, tanto as formas assumidas por estas funções¹² quanto a relação entre elas e as novas estratégias do capital ainda carecem de aprofundamento. Afinal, da nova dinâmica de acumulação capitalista resultou a apropriação de novos mecanismos de regulação econômica do capital que, além de criarem novas modalidades de proteção social (a partir de limites à universalização do excedente econômico constitutivos das políticas sociais e revelados em conquistas e direitos sociais¹³) deram novos significados às políticas sociais; desta ressignificação (que desvincula os trabalhadores da classe¹⁴) emergiram novas propostas de gestão da pobreza e do desemprego.

Estas observações serão brevemente tangenciadas, pelos limites de espaço desta comunicação, que pretende oferecer alguns elementos aproximativos dos programas sociais focalizados, recomendados pelos organismos internacionais aos Estados Nacionais para combater a pobreza e reduzir a desigualdade social.

Tem-se como ponto de partida a ofensiva do capital contra os direitos do trabalho, presentes no caráter restrito da visão assistencialista e compensatória da política de transferência de renda. Embora não seja objetivo deste texto aprofundar as consequências das medidas que deram suporte à política dos governos brasileiros e português, constatamos uma estreita ligação entre os programas Bolsa Família no Brasil e do Rendimento Social de Inserção (RSI)¹⁵ em Portugal. São medidas de combate à pobreza que, desde 1996 veio se afirmando em Portugal, através do Rendimento Mínimo Garantido, pela Lei 19-A/96 como recomendação do Conselho das Comunidades Europeias, que definiu critérios comuns aos vários Estados integrantes da União Europeia no que diz

¹⁰ Maranhão, César Henrique. *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 das desigualdades*. 2012.

¹¹ NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

¹² Neste estágio atual de desenvolvimento do capitalismo, qual seja, o desenvolvimento imperialista.

¹³ cf. Netto, 1992; Behring, 1998; Behring e Boschetti, 2006.

¹⁴ Mota, A.E., et al. *O novo desenvolvimentismo e as tendências das políticas sociais na América Latina*. In: Mota, Ana Elizabete. (org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução das desigualdades*. 2012.

¹⁵ O Rendimento Mínimo Garantido, previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, foi substituído pelo Rendimento Social de Inserção, enquadrado pela Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, com a primeira alteração produzida pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto.



respeito aos recursos e prestações do sistema de proteção social (92/441/CEE). Seguindo, portanto, as prescrições internacionais.

Tal constatação levou-nos a inferir que está se generalizando, na argumentação relativa aos mecanismos distributivos do Estado, um desprezo pelas questões estruturais como, por exemplo, as funções do Estado como a base de garantia do direito ao acesso aos serviços sociais. Em outras palavras, como distribuição da riqueza social em função do crescimento econômico. Valoriza-se a distribuição da renda em detrimento da distribuição da riqueza.

2 **DESENVOLVIMENTISMO:** uma renovação neoliberal?

Os expressivos índices de desemprego em vários países europeus, em especial Espanha, Portugal, Grécia expressa o resultado das medidas empreendidas pelo grande capital: privatização, desregulamentação e liberalização, evidenciando a precarização das condições de vida dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que revela a incapacidade desse modo de produção para universalizar a riqueza.

O cenário socioeconômico mundial mostra as medidas para restaurar a força e a credibilidade nos mercados: o plano de reestruturação da Grécia conduzido pelo FMI e pela União Europeia, exigindo cortes orçamentários, corte de empregos e salários no setor público, redução das aposentadorias e pensões, privatizações e aumentos de impostos, além de medidas de austeridade apresentadas como solução para países em crise como Portugal, Espanha, Itália, Irlanda e Chipre; ou ainda para países que não estão no centro da crise como Inglaterra e França. Dados do site *Euronews* indicam que o nível de desemprego no último trimestre de 2012 na Espanha e na Grécia foi de 26,2% e 25,4%. Considerando-se apenas os jovens com menos que 25 anos o nível se eleva a 55,7% e 59%. Em Portugal a situação também se mostra bastante preocupante, pois a taxa de desemprego está em 16,3% e a de jovens com menos que 25 anos atinge a cifra de 39,1%.

Esses dados, além de revelarem a produção em massa do desemprego, indicam os mecanismos de acumulação privada do capital que ganham contornos mais visíveis de como os capitalistas, objetivando “reverter a queda da taxa de lucro e criar condições



renovadas para a exploração da força de trabalho”¹⁶, buscam novos espaços de valorização, saqueando os fundos públicos, privatizando e mercantilizando as políticas sociais. O exame da evolução dessa lógica expansionista mostra que isto exigiu dos capitalistas uma refuncionalização dos mecanismos ampliados do Estado para garantir sua expansão. Deles sobressai um conjunto de atividades nas quais os vínculos entre o processo produtivo e o processo de trabalho expressam a tensão existente entre a tendência à mercantilização de todas as dimensões da vida social e a natureza das atividades sociais. Especificamente, aquelas que se incluem no campo dos serviços públicos, como, por exemplo, a desregulamentação na área da saúde com a introdução de medidas que garantem a produtividade através da redução de procedimentos mais complexos e, portanto, mais custosos, assim como a descentralização e focalização dos serviços que transferem grande parte deles para a iniciativa privada, promovendo seguros privados e medidas que levam à desresponsabilização do Estado.

No Brasil, a mercantilização dos serviços de saúde pública e previdência vêm desmontando o sistema de proteção social previsto na Constituição. Fundações de Apoio, Cooperativas e ONGs juntamente com as Organizações Sociais (OSs), OSCIPS (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), fundações, Parcerias Público Privadas (PPPs) entre outras que compõem o conjunto de empresas de “responsabilidade social” - o denominado terceiro setor – estão substituindo os serviços públicos estatais e a filantropização é recuperada para tornar-se uma das principais alternativas capitalista.

3 NOVOS NEGÓCIOS, NOVAS ABORDAGENS

No novo cenário internacional as reformas preconizadas pelos organismos multilaterais, assentadas em modificações gerenciais das políticas públicas, priorizam a focalização do gasto, ou seja, a adoção de fundos sociais de emergência e de programas compensatórios para os mais pobres em detrimento das reformas universalizadoras. Daí que a liberalização dos serviços, proposta pelas organizações internacionais (FMI, BM, OMC), ao expor os serviços públicos à competição internacional, expressam novas

¹⁶ Netto, J.P. e Braz. M., *Economia Política: uma introdução crítica*. 2ª ed., Col. Biblioteca Básica de Serviço Social; v.1. São Paulo, Cortez, 2006 p. 212.



modalidades de exploração que atingem diretamente as possibilidades de universalização dos direitos sociais.

Assim, as privatizações, a desregulamentação e a flexibilização garantem a rentabilidade dos investimentos privados em áreas como as da seguridade social. É o processo de mercantilização dos bens e conseqüente desmonte da universalidade dos direitos sociais. Trata-se, como já apontaram alguns analistas, do Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

Com esta compreensão pudemos observar o crescimento das Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) o que talvez tenha permitido o ressurgimento de um problema que se supunha superado, o assistencialismo, e daí levar os menos desavisados a concluir que se melhorou o padrão de proteção social. Desenvolveram-se atividades pontuais e assistencialistas sob uma concepção de solidariedade destituída, porém, da centralidade do trabalho. Apesar de reconhecer a importância de alocação orçamentária de recursos para programas de transferência de renda socioassistenciais, os limites focalistas da inclusão evidenciam que ela não é balizada pelo direito de cidadania, tampouco pela distribuição do excedente, mas sim pela condição da pobreza.

Essa política de minimalização das ações do Estado para o enfrentamento das expressões da questão social por via de transferências de renda – “programas de rendas mínimas” –, têm sido implementada em muitos países. Sobre essas experiências, no contexto da América Latina, Netto conclui que elas são “muito pouco promissoras” visto que, segundo o autor, “na medida em que não se conjugam efetivamente com transformações estruturais (e esta é uma das condições *políticas* para que o tardocapitalismo os suporte), eles acabam por cronificar-se como programas emergenciais e basicamente assistencialistas”.

Isto posto, podemos compreender melhor o processo de renovação do ideário capitalista e dos limites da social-democracia: são reformas cujo núcleo central não difere muito dos aplicados pelos neoliberais que, ao priorizar os critérios econômicos em detrimento dos critérios sociais, culminavam na aplicação de critérios das reformas neoliberais. Em resposta às alternativas socialistas e social-democratas, os neoliberais propunham substituir o planejamento pelo mercado, sempre preservando e aperfeiçoando o planejamento das corporações transnacionais e das organizações multilaterais, inclusive



para fazer face às crises do capitalismo”¹⁷. Em se tratando tanto do Brasil quanto de Portugal, os argumentos “renovados” do ideário capitalista podem ser ilustrados através das recentes indicações de Raquel Varela para a imprensa portuguesa que desvelam os argumentos vigentes no então desestruturado Estado-providência português.

Segundo a investigadora, nos últimos 20 anos os trabalhadores portugueses pagaram “todos os gastos sociais que o Estado tem com eles e, portanto, não têm qualquer tipo de dívida”. Em relação ao processo de privatização da saúde, os dados da pesquisa realizada revelam que o setor “está nas mãos das Parcerias Público-Privadas (PPP): mais da metade do que os portugueses pagam para o serviço nacional de saúde é transferido para hospitais de gestão privada”. À medida que aumentam as PPP, diminui a eficiência do serviço prestado.

Quanto à previdência privada brasileira, os dados da pesquisa realizada também servem de alerta, uma vez que, segundo a estudiosa, o “número que está no livro é o cálculo do roubo e do colapso para a segurança social que significa a transferência do fundo de pensões da banca e da Portugal Telecom falidos e que foram transferidos para a Segurança Social”. Tal como vem ocorrendo no Brasil, a expansão do setor privado no mercado de saúde e de previdência social, a fragmentação dos meios de consumo coletivo, são desdobramentos da desregulação e abertura aos mercados que introduziram elementos que permitiram franquear ao capital a prestação de serviços considerados rentáveis como foi o caso da saúde e da previdência via mercados de seguros. Os investimentos que faltam na área social estão sendo canalizados para o pagamento da dívida pública: trata-se de uma das condicionalidades do Banco Mundial. A dívida está vinculada ao ajuste fiscal da contrarreforma do Estado.

Assim, os recentes números apresentados por Eugenio Rosa e Raquel Varela¹⁸, mostram que a política implementada segue rigorosamente o Acordo Europeu estabelecido entre governo e a “Troika”, conferindo legitimidade às recomendações da política de austeridade posto que é nos cortes de prestações sociais de despesas com educação, saúde e nas transferências para a Segurança Social (incluindo medidas como as de redução do subsídio de desemprego, o rendimento social de inserção ou o complemento solidário para idosos) que se recompõem as novas estratégias que visam garantir as taxas de

¹⁷ Ianni, O. *Neoliberalismo e nazi-fascismo*. Crítica Marxista nº 7, 1998, p 12.

¹⁸ Varela, R. (org.). *Quem Paga o Estado Social em Portugal?* Lisboa. Bertrand, 2012



acumulação do capital. Por outro lado, atenua-se a miséria (expressão da questão social) através do controle da força de trabalho e do atendimento mínimo às demandas sociais dos trabalhadores (FONTES, 2006).

4 CONCLUSÕES

Como foi brevemente sinalizado, as contrarreformas, combinadas às formas de exploração, visam auferir enormes lucros para o capital, viabilizando mecanismos de exploração do trabalho para a acumulação capitalista. Reafirmamos o fato de que as políticas sociais voltadas para o combate da pobreza seguiram as prescrições dos organismos internacionais; sua implementação em cada país obedeceu às particularidades nacionais. Destacamos o

“papel estratégico que o conjunto de ações de combate à pobreza possui hoje para manutenção do atual padrão de acumulação via financeirização caracteriza-se pela regulação dos custos da força de trabalho no mercado mundial, por meio da regulação do comportamento econômico, político e civil dos pobres, garantindo baixo risco de sublevação social e uma forma ideologicamente palatável de inserção precária dessas massas na ordem econômico-financeira contemporânea”¹⁹.

Para finalizar ressaltamos que nossa abordagem compreende tanto os limites das reformas burguesas quanto as respostas às demandas dos trabalhadores organizados²⁰, desde meados do século XIX ao período em que vigorou o sistema socialista, como um processo histórico no qual se operaram reformas sociais em direção à universalização dos direitos, sendo as conquistas proletárias, aquelas que delinearam os primeiros esboços de políticas sociais públicas. Por isto, a referência à luta de classes (no que diz respeito às disputas pelo excedente econômico) e, obviamente, o reconhecimento da existência de uma contradição entre o direito social e a lógica privatista do mercado, entre a economia política do trabalho e a economia política do capital²¹.

¹⁹ Mauriel, A. P. O. *Pobreza, Segurança e Assistência Social: Desafios da Política Social Brasileira*. in: Mota, Ana Elizabete. (org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução das desigualdades*. 2012., pg. 185.

²⁰ Como exemplo, as políticas sociais “política social no contexto socioeconômico da realidade brasileira que supõe compreendê-las conforme mostraram Behring e Boschetti (2006) como “expressão possível e limitada de produção de bem estar nas sociedades capitalistas no contexto de acumulação do capital”.

²¹ Tal como identificou Coutinho (1997) quando reconhece na conquista do direito de associação dos trabalhadores do século XIX, um direito social.



BIBLIOGRAFIA

Behring, Elaine. *O Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda dos direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____ e Boschetti, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

Fontes, Virgínia (2006). "Sociedade civil, classes sociais e conversão mercantil-filantrópica". In: *Observatorio Social de America Latina*, n.19, enero-abril. Buenos Aires: Clacso. p. 341-350.

Gonçalves, Reinaldo. *Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado*. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012, n.112, pp. 637-671. ISSN 0101-6628. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400003>. Acesso: fevereiro de 2013.

Granemann, S. *Para uma interpretação marxista da "previdência privada"*. Tese de doutorado. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, setembro de 2006.

_____. In: *Quanto vale a sua saúde?* 2012. Disponível em <http://desacato.info/2012/11/quanto-vale-a-sua-saude/>. Acesso: novembro de 2012.

Houben, Henri. *Keynes e a crise*. Disponível in: http://resistir.info/crise/keynes_crise.html. Acesso: março de 2013.

Ianni, O. *Neoliberalismo e nazi-fascismo*. *Crítica Marxista* nº 7, 1998, p 12.

Netto, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *Uma face contemporânea da barbárie*, 2010. Disponível em: <http://odiario.info/>. Acesso: novembro de 2011.

_____. BRAZ, M. *Economia Política: uma introdução crítica*. 2ª ed., Col. Biblioteca Básica de Serviço Social; v.1. São Paulo, Cortez, 2006.

Mota, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *O Mito da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. (org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução das desigualdades*. São Paulo. Cortez. 2012.

Varela, Raquel. (org.). *Quem Paga o Estado Social em Portugal?* Lisboa. Bertrand, 2012.

SANTOS, Cleusa. *Gestão privada piora saúde no país*. Disponível em: <http://www.ufrj.br/docs/jornal/2007-novembro-jornalUFRJ30.pdf>. Acesso: fev./ 2013.

_____. *Crise do Capitalismo e Pilhagem do Trabalho*. In: Ana Elizabete Mota. (Org.). *Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez Editora, 2012, v. 1, p. 125-150.

_____. *Imigração, impostos e Capital*. *Revista Rubra*. 2012.