

NEOLIBERALISMO E LUTAS SOCIAIS: perspectivas para as políticas públicas - retrocessos, recorrências e avanços¹

Laura Tavares Ribeiro Soares

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

NEOLIBERALISMO E LUTAS SOCIAIS: perspectivas para as políticas públicas - retrocessos, recorrências e avanços

Resumo: Este artigo apresenta as continuidades da ideologia e da política neoliberal – tratadas aqui como “retrocessos e recorrências”. Em contrapartida, identifica como “avanços” a luta dos movimentos sociais por toda a América Latina – e o Brasil não é exceção – pela superação do neoliberalismo e pela construção de uma nova sociedade. Esses movimentos – retrocessos, recorrências e avanços – possuem impactos contraditórios sobre as Políticas Públicas, em particular na área social. Demonstra os efeitos das reformas neoliberais nas Políticas Sociais em todos os países latino-americanos e as tentativas de superação – nem sempre bem sucedidas, na medida em que são mantidas estratégias anteriores, em especial a focalização. Defende a estratégia da universalização dessas políticas como a única capaz de superar o formato neoliberal. Por último, reforça a ideia de uma reforma democrática e não-neoliberal do Estado, para que essas políticas universais sejam implementadas.

Palavras-chave: Neoliberalismo, lutas sociais, políticas públicas.

NEOLIBERALISM AND SOCIAL STRUGGLES: public policies perspectives – setbacks, recurrences and accomplishments

Abstract: This paper intends to present the continuities of the ideologies of the neoliberal policy – treated here as setbacks and recurrences. In its counterpart it presents the struggle of the social movement all over Latin America – and Brazil is no exception – for the overcoming of neoliberalism and for the construction of a new society, here identified as accomplishments. These movements – setbacks, recurrences and accomplishments – have contradictory impacts on Public Policies, specially in the social area. The effects of the neoliberal reforms on Social Policies in all Latin American countries are shown as well as the attempts of overcoming them – not always successfully since previous strategies are maintained. A strategy that universalizes these policies as a way to overcome the neoliberal format is defended. At last, the idea of a democratic non-liberal reform of the State is reinforced so that these universal policies may be implemented.

Keywords: Neoliberalism, social struggles, public policies.

Recebido em 10.04.2009 Aprovado em 16.06.2009.

1 INTRODUÇÃO

No campo da oposição ao pensamento único, é preciso reconhecer que hoje não existe propriamente um “consenso”, e sim, muitos elementos de debate. Muitos críticos do neoliberalismo, por exemplo, consideram que ele já estaria “superado” frente ao visível desastre que causou. É preciso problematizar um pouco essa questão.

Essa problematização é feita a partir de um exercício de reflexão comparativa com nossos irmãos latino-americanos e os riscos que ainda todos corremos ao repetirmos as mesmas fórmulas do passado recente.

Boa parte do que estamos chamando aqui de *recorrências* e *retrocessos* na América Latina, deve-se à dificuldade das forças de esquerda em pensar a sua própria identidade frente à longa hegemonia das ideias e das políticas liberal-conservadoras.

Citando Fiori (2001, p. 108),

o certo é que, toda vez que aceitam e partem das mesmas premissas, despolitizando o fenômeno da globalização e das novas restrições externas e internas criadas pelas próprias políticas e reformas liberais, acabam repetindo as teses e, em alguns casos, as próprias políticas dos adversários.

Certamente, construir um pensamento e uma ação próprios, não é tarefa fácil, sobretudo se reconhecemos como Fiori (2001, p 108),

que a visão liberal e hegemônica sobre a natureza da “grande transformação” que ocorreu nestes últimos 25 anos não é apenas uma teoria equivocada; trata-se, na verdade, de uma operação ideológica fatalista, conservadora e desmobilizante de toda e qualquer luta por uma alternativa popular ao neoliberalismo.

As *recorrências* se manifestam nos diagnósticos, mas, sobretudo, nas prescrições, que vêm se repetindo de modo recorrente em nossos países ao tratar dos problemas econômicos e sociais que nos afligem. A ortodoxia neoliberal não se perpetua apenas no campo do econômico, mas também no social; tanto no âmbito das ideias como no terreno das políticas, o neoliberalismo fez e continua fazendo estragos.

Segundo essa ótica, o gasto público continua sendo penalizado para não aumentar o *déficit fiscal*: o “rigor fiscal” passou a ser aceito por gregos e troianos. Tal como no econômico, a

intervenção do Estado no social também passou a ser vista como pouco “recomendável”. Pior: os Estados denominados de “paternalistas” ou “populistas” foram acusados de estimular o desemprego e a “preguiça”, impedindo uma “saúdável” competitividade entre as pessoas.

Por outro lado, há consenso que o financiamento público – sempre e quando cumpra com as metas de superávit fiscal - deve ser mantido no social, mas a implementação dos projetos e programas nessa área deve ser feita, preferencialmente, por um tipo de “mercado” especial que vai desde a grande seguradora financeira (que passa a garantir previdência social e saúde para os que podem pagar pelo seguro) até uma vasta e heterogênea gama de “atores” do chamado 3º. Setor (que inclui desde as antigas associações comunitárias, passando pelas igrejas, até as modernas Organizações Não Governamentais de todo tipo). Por trás dessa “opção preferencial”, encontra-se o irresistível apelo feito à chamada “*participação da comunidade*” e aos inúmeros exemplos “*bem sucedidos*”. No entanto, o que se vê são *pequenas ilhas* em meio a um mar de problemas sociais. A fragmentação e a reprodução das desigualdades sociais são os resultados observados desse tipo de “alternativas”, denominadas de “*públicas não estatais*” ou simplesmente “*não governamentais*”.

Essa associação das pessoas em “grupos não-governamentais” não é novidade histórica. A novidade é que esses grupos assumam funções que outrora pertenciam à esfera estatal. Nas palavras de Wallerstein (2000, p. 243)

torna-se até preciso retornar ao sistema pré-moderno [...]. Assumimos as funções de polícia, do arrecadador de impostos e do professor de escola. Além do mais, uma vez que é difícil assumir todas essas tarefas, submetemo-nos a “grupos” construídos de diversas maneiras e com diversos rótulos. “Depois de cinco séculos de fortalecimento das estruturas estatais,[...] não é coisa de somenos importância. É um terremoto histórico do qual somos participantes. Esses grupos aos quais nos submetemos representam algo bem diferente das nações que construímos nos dois últimos séculos. Os membros não são “cidadãos”, porque as fronteiras dos grupos não são definidas juridicamente, mas miticamente; não para incluir, mas para rejeitar.

Outro retrocesso é a chamada *focalização da pobreza*, impondo uma generalização da “comprovação” da pobreza como critério de acesso a programas sociais na maioria dos

países da América Latina. Existe uma recorrente contradição nas propostas hegemônicas feitas pelos organismos internacionais e adotadas pelos governos. Os programas de “alívio à pobreza” focalizados nos “mais pobres” são recomendados, mesmo reconhecendo que os problemas sociais não são residuais – sobretudo face ao empobrecimento generalizado provocado pelo neoliberalismo. O caráter de “alívio” desses programas não dá conta de enfrentar as raízes estruturais e históricas da profunda desigualdade² existente entre os latino-americanos.

O desenho desses programas também é recorrente, na medida em que os governos contratam empréstimos externos (implicando em muitos casos no aumento de suas dívidas) para implementar “pacotes” que em sua maioria não apenas já estão prontos, como impõem uma série de “condicionalidades”: que não se aumente o gasto público para não produzir “déficit fiscal”; que ao invés de atuar diretamente através de suas próprias redes, os governos devem estabelecer “parcerias”, repassando a prestação de serviços para instituições comunitárias ou ONGs; que os recursos, além de “focalizados” nos mais pobres, sejam utilizados nos chamados “subsídios à demanda” (e não na ampliação da oferta de serviços públicos); que as pessoas que trabalhem nesses programas sejam preferencialmente “da própria comunidade”, estimulando-se o “trabalho voluntário”; e que o programa seja encerrado no momento em que a própria comunidade esteja em condições de se “autossustentar”.

Esta é, por sinal, a última palavra em matéria de “alternativas” da política social atual: a “autossustentabilidade”. Os pobres devem tornar-se “microempreendedores” criando seus próprios “pequenos negócios”. É a nova cara da mercantilização do social: tudo não só pode, como deve ser resolvido no “mercado”, inclusive a sobrevivência. Dependendo do Estado é considerado uma “vergonha”, uma “limitação”. Para os pobres, é claro. Para os empresários de verdade, os ricos, nenhuma vergonha em depender de subsídios e isenções fiscais. Vergonha nenhuma para a classe média alta que desconta do seu imposto de renda o seguro privado de saúde ou a escola privada dos seus filhos.

Retrocedemos historicamente à noção de que o bem-estar social pertence ao âmbito do privado, atribuindo às pessoas, às famílias e às “comunidades” a responsabilidade pelos seus problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções. Como afirma Bourdieu (1998, p. 15-16),

o retorno do individualismo, espécie de profecia auto-realizante que tende a destruir os fundamentos filosóficos do Welfare State e em particular a noção

de responsabilidade coletiva (nos acidentes de trabalho, na doença ou na miséria), essa conquista fundamental do pensamento social (e sociológico), [...] é o que permite “acusar a vítima”, única responsável por sua infelicidade, e lhe pregar a “auto-ajuda” [...].

Sempre partindo de um recorrente “modelo único”, as formas pelas quais se deu o que estamos chamando de *retrocesso* variaram, dependendo dos respectivos contextos nacionais e internacionais, das condições econômicas, sociais e, sobretudo, políticas que predominam em cada um dos nossos países latino-americanos, bem como do caráter mais ou menos ortodoxo do ajuste estrutural (ortodoxia que sempre foi muito maior na América Latina do que nos países centrais na implementação das políticas de ajuste nos anos 90).

Os patamares de bem-estar preexistentes garantidos pelos Estados são decisivos para avaliarmos a extensão desse *retrocesso*. É verdade que não existiam “Estados de Bem-Estar Social” na maioria dos países da América Latina? Sem dúvida. Mas também é verdade que uma boa parte das conquistas sociais históricas – obtidas com muita luta social – foram extintas ou “andaram para trás” na América Latina. Trocou-se o “ruim” pelo “pior”.

Ao invés de evoluirmos para sistemas verdadeiramente públicos e universais que garantissem os direitos essenciais de cidadania das parcelas majoritárias da população, reduziu-se mais ainda a já estruturalmente debilitada capacidade de intervenção do Estado no social. O frágil direito de cidadania, que vinha sendo construído a duras penas em alguns países, foi substituído por “atestados de pobreza” que permitem apenas o acesso a precários e mal financiados serviços públicos.

Quando tratamos dos países periféricos, aonde já existiam desigualdades estruturais e históricas, a distância entre os mais ricos e os mais pobres aumentou ainda mais, provocando uma polarização que tem levado a rupturas sociais agudas e violentas. Esses países ficaram com o “pior dos mundos”, agravando suas situações de pobreza e extrema miséria, ao mesmo tempo em que se viram frente ao processo contemporâneo de *desfiliação* daqueles que pertenciam ao circuito do mercado de trabalho, com algum grau de proteção social.

Assim, o que a “modernidade” nos trouxe foi a superposição perversa de antigas situações de desigualdade e miséria com uma “nova pobreza”, causada pelo aumento massivo e inusitado do desemprego e pela generalização de situações de precariedade e instabilidade no trabalho, aumentando o contingente daqueles que se tornaram “vulneráveis” do ponto de vista

social pela redução, ou mesmo, ausência de mecanismos de proteção social.

É, portanto, na periferia capitalista, onde a construção de um Estado de Bem-Estar Social foi incompleta ou precária, que o impacto do ajuste foi significativamente maior diante do desmonte dos frágeis mecanismos existentes de proteção social.

A filantropia substituiu o direito social. Os pobres substituíram os cidadãos. A ajuda individual substituiu a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituíram o permanente. As microssoluções “*ad hoc*” substituíram as políticas públicas coletivas. O local substituiu o regional e o nacional. Constituiu-se o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização no econômico. “Globalização só para o grande capital. Do trabalho e da pobreza, cada um que cuide do seu como puder. De preferência com um Estado forte para sustentar o sistema financeiro e falido para cuidar do social.” (SOARES, 2002, prefácio).

2 AS REFORMAS NEOLIBERAIS: impacto sobre as políticas públicas

Todas as reformas na América Latina estiveram baseadas no discurso liberal contra o Estado. Este *antiestatismo* assume feições cínicas quando incorporado por setores capitalistas amplamente favorecidos pelos próprios Estados. Portanto, apesar do discurso de que o Estado deve “se retirar do econômico e permanecer no social”, a realidade é inversa: trata-se de reformular o Estado, retirando-o de algumas áreas (da “mão esquerda”³ do Estado) e reforçando-o em outras (a “mão direita”⁴). Para que as medidas de ajuste e as reformas sejam implementadas, é preciso que o próprio Estado garanta recursos financeiros e poder aos novos setores “estratégicos” para o capitalismo, como o setor financeiro. O Estado é absolutamente necessário para desregular a economia e flexibilizar as relações de trabalho. É o Estado que garante a tão almejada estabilização econômica, suposta etapa preliminar para um futuro crescimento e uma futura, cada vez mais remota, distribuição da riqueza. E, finalmente, é também o Estado que patrocina e executa as famosas “reformas” consideradas “indispensáveis”, emprestando-lhes um caráter mágico e infalível na solução de todos os nossos problemas.

Em todas as alternativas de *reforma*, os resultados, além de dramáticos do ponto de vista social, não resolveram os antigos problemas tão criticados no Estado de Bem-Estar (EB). Se ao funcionar apenas como *Seguro* o EB reproduzia as desigualdades existentes no mercado de

trabalho, as alternativas neoliberais não apenas ampliaram as estruturas de desigualdade social como geraram novas condições de desigualdade no acesso ao mercado de trabalho e aos bens sociais.

A primeira e mais radical experiência de *reforma* foi a do Chile – iniciada no regime ditatorial do General Pinochet no início dos anos 80, substituindo todo o aparato estatal de proteção social pela privatização irrestrita das suas instituições. Os sistemas públicos e universais foram substituídos por seguros privados, ligados ao capital financeiro, com um gigantesco subsídio de recursos públicos por parte do Estado. O Chile pós-redemocratização encontra-se com o dilema de tentar recompor seus sistemas universais de saúde e de previdência frente a um setor público desmantelado e desfinanciado, de um lado, e frente aos poderosos interesses instalados pelos sistemas privados de seguros sociais de outro, apesar das evidências dos altos custos desta opção e da sua baixíssima capacidade de inclusão. Isto confirma a tese que defendíamos em 1995 de que dependendo do grau de destruição do ajuste, a sua reversão se torna mais difícil.

Uma segunda modalidade de *reforma* foi o desmonte de políticas sociais naqueles países onde os mecanismos de proteção social eram mais frágeis e não chegavam a constituir um sistema público universal de proteção social. Nestes casos, foi mais fácil eliminar os poucos direitos sociais existentes; introduzir a privatização de bens e serviços públicos; e substituir o aparato estatal de assistência à pobreza por organizações não governamentais (ONGs). Um dos casos paradigmáticos dessa “alternativa” na América Latina foi o Peru, cujos resultados sociais foram desastrosos.

Um terceiro tipo foram as “reformas” constitucionais que reduziram ou eliminaram direitos constituídos ao longo de décadas – tratando de desmontar, principalmente, a Seguridade Social. Várias “gerações” de reformas dos sistemas de previdência social foram, e continuam sendo, implementadas nos países latino-americanos. Apesar das diferentes modalidades – algumas reformas foram mais longe na opção pelos Fundos Privados de Pensão – todas elas deixaram de cumprir com suas “promessas” iniciais. Em nenhum dos casos de reforma observados, houve redução de custos, pelo contrário. Em todos eles os custos das Administradoras Privadas (seja de saúde, seja de previdência) elevaram-se muito acima do previsto, derrubando o mito da “competitividade” como fator de redução de custos. Nenhuma das reformas promoveu uma maior “inclusão” dos

chamados “informais”: a exclusão desse setor só fez aumentar, inclusive em termos proporcionais. O prometido crescimento econômico com geração de empregos, financiado pelos recursos dos fundos de pensão, tampouco foi verificado, apesar do grande volume de recursos mobilizados para esse tipo de poupança privada. Na média latino-americana esses recursos foram aplicados em sua grande maioria (mais de 60%) em títulos da dívida pública dos governos, e apenas uma minoria (menos de 6%) em aplicações nas bolsas. E, finalmente, os sistemas de capitalização individual não garantiram rendimentos suficientes para o pagamento de aposentadorias e pensões nos patamares prometidos: cerca de metade das aposentadorias pagas pelas AFPs (Administradoras Privadas de Fundos de Pensão) no Chile têm que ser complementadas por recursos fiscais para atingir o valor da aposentadoria mínima exigida por lei (80% do salário mínimo).

Nos países que optaram por um sistema “misto” nas respectivas reformas da Previdência, como o Brasil, houve a unificação e a manutenção de um sistema público até um determinado teto, e acima deste, optou-se pela Previdência Complementar. Esta opção, aparentemente lógica e racional, ainda traz uma série de interrogantes⁵. São elas:

- O valor do teto definido em termos nominais (e não mais em salários mínimos) será reduzido progressivamente em termos reais, o que reduzirá o tamanho da Previdência Pública, correndo o risco de transformá-la em uma Previdência “para pobres” (proposta do Banco Mundial).
- Com esse teto baixo, provoca-se uma expulsão crescente dos salários mais altos, cuja capacidade contributiva poderia ter permanecido em um Sistema Público Unificado, e não ser transferida para um sistema complementar (cujas regras ainda estão por ser definidas e regulamentadas em legislação complementar).
- A retirada desses salários mais elevados aumentará no curto prazo o déficit da Previdência.
- Não se sabe ao certo como os governos complementarão o aporte (como empregadores) aos sistemas complementares para os servidores que estão acima do teto, o que certamente afetará o déficit.
- Não há nenhuma evidência de que essa alternativa inclua os excluídos do sistema, à exceção da proposta de redução de alíquota para os contribuintes autônomos.
- Tampouco há evidências de que as reformas diminuam o déficit público, evidentemente

atrelado a um endividamento crescente causado pelo aumento das taxas de juros.

- O sistema de capitalização individual para a Previdência Complementar provoca um retrocesso histórico: volta-se ao tempo das “caixas”, onde cada categoria tem seu próprio fundo de pensão, numa relação particularista alheia a qualquer possibilidade de solidariedade social coletiva inerente ao sistema de repartição.

Por outro lado, vale a pena registrar que o Brasil, quando comparado a outros países latino-americanos, ainda preserva importantes patrimônios no âmbito das políticas públicas sociais, a serem preservados e protegidos das tentativas de desmonte e da voracidade do ajuste fiscal.

Um deles é o SUS – Sistema Único de Saúde, o único sistema unificado e de acesso universal na América Latina⁶. Apesar dos baixos investimentos na ampliação da oferta da rede pública; dos problemas de financiamento e de repasse de recursos para a rede privada conveniada (ainda majoritária no âmbito hospitalar); da terceirização e precarização dos trabalhadores de saúde; das más condições de trabalho; das “novas” modalidades de “gestão” de alguns hospitais públicos que provocam uma dualidade no atendimento; e do aumento crescente em volume e complexidade da demanda, o SUS continua sendo a única e a mais relevante alternativa de assistência à saúde para parcelas majoritárias da população brasileira, e que precisa ser preservado e melhorado.

Outro patrimônio social a ser preservado é a Previdência Rural universal – também única na América Latina - que garante aposentadoria e benefícios aos trabalhadores rurais, independentemente de sua capacidade contributiva. Diversos estudos e pesquisas demonstram que essa é certamente a política social com maior potencial redistributivo no Brasil. A renda proveniente das aposentadorias e benefícios sustenta hoje parcela importante das famílias residentes no interior e nas pequenas cidades, movimentando inclusive suas economias. Trata-se de uma renda advinda de um direito social para todos os que trabalharam no campo, e não de uma transferência “para pobres”. Como direito, conquistado por uma longa luta de homens e mulheres trabalhadores rurais, confere dignidade, e não estigmatização.

Não se pode esquecer a Educação Básica como direito universal, mas que precisa ser ampliada e fortalecida, transformando-a numa política real de incorporação social dos jovens pela formação e pela cultura, e não apenas pelo trabalho. Precisamos resgatar a Educação como direito social e como espaço de cidadania, e não

associa-la à “competitividade” e à constituição de “capital humano”. Temos diversos exemplos, implantados em alguns municípios brasileiros, de como um equipamento público com atendimento integral e de qualidade pode mudar a vida de coletividades inteiras que se encontravam totalmente marginalizadas.

Como exemplo ainda da efetividade dos programas associados a redes universais, restam os programas de alimentação como a Merenda Escolar, garantida, em princípio, apesar das disparidades geradas pela sua municipalização, a todos os escolares da rede pública em todo o país. Já tivemos programas nutricionais nacionais associados à rede pública de saúde, que infelizmente foram reduzidos à distribuição de alimentos para desnutridos. Precisamos recuperar (na linha de não provocar *retrocessos*) a alimentação e a nutrição para todas as gestantes, crianças e nutrízes que acessam os serviços da rede pública de saúde. Esses são programas que já comprovaram a sua eficácia e efetividade na redução da mortalidade infantil, entre outros.

E, finalmente, os programas de transferência de renda, na impossibilidade imediata de adotar uma renda cidadã para todos (tal como previsto na Lei da *Renda Cidadã*), deveriam adotar outros critérios que não a “linha de pobreza” ou “de indigência”. Josué de Castro já nos ensinava, nos anos quarenta, que existe uma “Geografia da Fome” no Brasil associada à miséria. O critério, portanto, deveria ser territorial e regional, universalizando o acesso para todos aqueles que vivem no mesmo espaço afetado pela pobreza e pela marginalidade, seja rural ou urbano. Neste último espaço, já temos vários exemplos de construção de *Mapas da Exclusão* georreferenciados, como em São Paulo e em Belo Horizonte, que nos indicam claramente onde estão os chamados “bolsões” de pobreza, através de indicadores que vão mais além da renda. Esses são os espaços prioritários onde toda a sua população, além da transferência de renda, deveria ter acesso a bens e serviços públicos que garantissem a melhoria da sua qualidade de vida.

3 O CAMPO DOS AVANÇOS: as lutas sociais e as conquistas políticas

Somos contra as teses fatalistas que apontam um movimento generalizado de retrocesso nas lutas sociais na América Latina. Pelo contrário, foram as lutas sociais que foram capazes de construir e articular alternativas políticas ao neoliberalismo em nosso continente. As eleições de governos democráticos e populares antineoliberais são exemplos dessas lutas.

No caso brasileiro, a tese do “refluxo” e/ou “cooptação” dos Movimentos Sociais, a partir do Governo Lula, não se sustenta se fizermos um acompanhamento mais sério do que têm sido as lutas dos Movimentos Sociais nestes últimos anos, bem como uma leitura mais atenta aos documentos e análises políticas emanados desses Movimentos. No campo e na cidade, os movimentos sociais brasileiros têm se mobilizado na defesa não apenas das suas reivindicações específicas, mas na luta por mudanças estruturais tão necessárias para a construção da justiça social neste país.

Não por acaso, ao contrariar interesses enraizados dentro e fora do aparelho de Estado, sobretudo regionais e locais - como as polícias militares dos estados e os poderes judiciários locais, além das milícias privadas dos latifundiários e dos esquadrões da morte das periferias urbanas - são alvo de repressão e vítimas de violência, pagando muitas vezes com a própria vida. Ingênuos aqueles que, ao contrário dos movimentos sociais, não entendem que o Governo Lula agudizou e explicitou as contradições de classe neste país.

Tampouco é por acaso que o MST e outros movimentos sociais reivindicam a federalização da política e da estrutura institucional na defesa dos Direitos Humanos. A intervenção federal no Pará, por exemplo, considerada por muitos movimentos já tardia, foi um exemplo dessa situação de confronto, sendo alvo de resistência por parte das elites locais e de críticas pela direita conservadora. Ataques e resistências que tampouco faltaram por ocasião da demarcação da terra indígena *Raposa Serra do Sol*, em Roraima.⁷

Nessa luta, os movimentos sociais tampouco pouparam o Governo Lula da crítica aguda à sua política econômica, da crítica pertinente à consecução de políticas e programas que dessem conta da enorme dívida social ainda pendente, bem como daquelas críticas mais gerais relativas ao modelo econômico, social e político ainda vigente. Ao mesmo tempo, em suas análises políticas, esses movimentos levam em conta elementos analíticos como a *luta de classes*, a *correlação de forças*, a *disputa* e o *conflito* de projetos dentro e fora do governo Lula, a *hegemonia* conservadora e neoliberal na sociedade brasileira, entre outros.

Elementos esses, aliás, que já foram tão caros ao pensamento de esquerda e que ultimamente andam um pouco esquecidos por alguns que aderiram a uma espécie de “*udenismo*⁸ de esquerda”, limitando o debate a questões morais e éticas em abstrato. Defender *até as últimas consequências a apuração de denúncias de corrupção* é relevante, mas não é suficiente na atual conjuntura: a direita também o faz.

Os movimentos sociais defendem rigorosas investigações, mas explicitando claramente

seus propósitos: promover uma radical transformação política do Estado brasileiro, tornando-o mais democrático e mais permeável aos interesses das classes historicamente dominadas e, portanto, mais imune aos históricos interesses da classe dominante - que continuam permeando o Executivo, o Judiciário e, sobretudo, o Legislativo. Não por acaso esses Movimentos se mobilizam por todo o país, organizando manifestações contra a corrupção, mas também denunciando as tentativas golpistas e/ou oportunistas da direita de sempre. Mais uma vez os movimentos sociais respondem na ofensiva, com mobilização e luta, contrariando as teses do “refluxo”.

Os documentos de análise política do MST, por exemplo, ilustram bem essa atitude que está longe de ser “defensiva”, pelo contrário. Ao mesmo tempo em que critica o governo Lula (sua política econômica, a ausência de uma Reforma Agrária estrutural, entre outras críticas), também denuncia o oportunismo e o golpismo da direita e dos seus meios de comunicação.

Contra as tentativas de fragmentação dos movimentos sociais – esta sim, uma tendência forte do neoliberalismo – existem exemplos unitários como o da Central de Movimentos Sociais (CMS), que congrega diversos movimentos sociais, sindicatos e entidades populares. A rigor - e esta não é apenas uma constatação “teórica” e sim fruto da convivência intensa com esses movimentos - é impressionante o seu processo de amadurecimento e de crescimento político. Nenhum deles hoje se contenta com a simples defesa dos seus interesses específicos e imediatos, totalmente legítimos, mas vêm demonstrando uma capacidade inédita de combinar e unificar bandeiras específicas e universais.

Um grande exemplo dessa capacidade são os atuais Movimentos ou Organizações das Mulheres (muitas vezes no interior de outros Movimentos, como o Movimento de Mulheres Sem Terra, o Movimento de Mulheres Camponesas, entre outros), cuja multiplicidade e diversidade não têm impedido que, além de lutar contra as evidentes desigualdades de gênero e de raça, entendam que a luta por direitos universais consubstanciados em políticas públicas efetivas é absolutamente essencial. Esta é também uma constatação fruto da convivência com esses Movimentos, com quem esta autora aprendeu muito, inclusive na reformulação de antigos conceitos e idéias.

Inúmeros outros movimentos sociais podem ser citados como exemplos de mobilização e luta; bem como de compromisso sério na crítica, mas ao mesmo tempo na formulação de alternativas, sem medo de se “contaminar” nos espaços do Estado, distanciando-se dele. Pelo contrário, tratam de ampliar e democratizar

esses espaços, tornando-os verdadeiramente públicos.

Alguns desses espaços foram duramente conquistados desde o período de redemocratização em meados dos anos 80, como os Conselhos de Direitos e as Conferências Nacionais em diversas áreas das políticas públicas. Para falar do presente, mais uma vez para contrariar a tese da “desmobilização”, nos últimos anos gigantescas Conferências foram realizadas (como a da Saúde, da Assistência Social, das Mulheres, das Cidades, da Cultura, só para citar algumas), com uma igualmente gigantesca participação dos movimentos sociais em todo o país. Cotidianamente os movimentos populares tratam de resistir à cooptação das elites locais, participando ativamente dos Conselhos de Direitos Municipais e Estaduais.

Esses movimentos resgatam o conceito *gramsciano* de *sociedade civil*, entendendo seu papel na disputa pela hegemonia política e ideológica e que, portanto, não têm receio de disputar e participar de espaços junto ao Estado, na já mencionada luta por transformá-los em espaços verdadeiramente públicos, na contramão das teses liberais promotoras da divisão entre o “societário” e o “estatal” – esta sim, uma falsa disjuntiva, infelizmente ainda assumida por alguns movimentos e organizações sociais.

São muitos os exemplos de entidades que formulam diagnósticos e políticas junto ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, congregando-se muitas vezes em Fóruns para debater e interferir em questões de âmbito nacional, de novo contra as posturas neoliberais “localistas” que promoviam a alienação na defesa da tese de que tudo se resolvia no “local”. Questões áridas e difíceis como o Orçamento Nacional são debatidas por Fóruns como o *Fórum Brasil Orçamento*⁹, que congrega movimentos sociais, conselhos profissionais, sindicatos, grupos de pesquisa universitários, etc.; e que participam (apesar da crise supostamente “paralisante”), por exemplo, dos debates em torno à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) no Congresso.

Nessa linha, associações e sindicatos ligados ao Setor Público – como a ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais da Previdência) e o UNAFISCO (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal) - têm cumprido um papel de destaque na produção sistemática de dados e informações essenciais para a compreensão da dinâmica dos orçamentos públicos, como o fiscal e o da Seguridade Social. Nas nossas análises temos feito uso frequente das excelentes informações elaboradas por essas entidades.

É preciso, ainda, resgatar da “pasteurização” promovida por um lamentável debate em torno

à corrupção “generalizada”, os funcionários públicos – sobretudo aqueles que trabalham em áreas sociais, cotidianamente em contato com o povo. Resgatar a resistência daqueles que ainda lutam por um serviço público universal digno e de boa qualidade, apesar do desmantelamento generalizado da máquina pública no Brasil, justificado devidamente pelas sucessivas “reformas” do Estado que tiveram início nos anos 90. Reformas que não eram para ampliar e democratizar o Estado, mas para “enxugar” e “modernizar” a “máquina estatal”: leia-se, flexibilização dos direitos e terceirização dos contratos. Reformas que mantiveram o livre trânsito dos interesses dominantes no interior do Estado, permitindo a rapinagem dos recursos públicos (em escala nunca antes vista) derivada da “privataria”, onde a corrupção nunca foi investigada. As consequências estão hoje à vista de todos. Como sempre, quem “paga o pato” é o povo brasileiro que precisa e demanda mais e melhores serviços públicos.

Quem sabe se na esteira de uma anunciada Reforma Política, não se aproveita para ampliar e enfrentar o debate de uma verdadeira Reforma do Estado cujo conteúdo seja radicalmente diferente, resgatando as boas e verdadeiras bandeiras reformistas da esquerda e atendendo aos anseios e reivindicações já formulados pelos movimentos sociais e por entidades representativas da sociedade que vêm lutando contra o projeto neoliberal.

Por último, diante do bombardeio contra o Congresso, trata-se aqui também de resgatar a resistência dos parlamentares de esquerda (em franca minoria no Congresso Nacional), que são portadores e defensores não de valores éticos e morais “abstratos”, mas em favor dos *fracos e ofendidos* (em franca maioria na nossa população). Contra o senso-comum generalizado contra os “políticos” (devidamente alimentado, como diz Emir Sader, pela guerra sistemática contra “a Política”), os movimentos sociais e entidades comprometidas com um verdadeiro processo de democratização da sociedade brasileira sabem que não podem prescindir dos parlamentares comprometidos com suas causas.

4 CONCLUSÃO

Para deixar bem claro o debate proposto neste ensaio (antes que seja confundido com alguma “resistência arcaica”), a tese alternativa ao neoliberalismo certamente **não é** o retorno a um Estado autoritário e a um nacionalismo reacionário. Por outro lado também não dá para qualificar de “novidade” a delegação da questão social para o âmbito do não-governamental. O bem-estar social como responsabilidade *privada* (dos indivíduos, das famílias e das

“comunidades”) não tem nenhuma novidade histórica como já foi visto aqui: trata-se de uma concepção e uma prática liberais anteriores ao século XX. A construção de um Estado de Bem-Estar Social (já no 2º. pós-guerra) foi considerada um avanço histórico. Mais ainda, as ideias e propostas universalistas e igualitárias a respeito do social têm sua origem no ideário socialista. Alguns governos social-democratas europeus (especialmente os nórdicos e no continente americano o Canadá francês) foram capazes de incorporar aos seus Estados de Bem-Estar essa visão universal.

A rigor, a verdadeira “novidade” está por ser construída nesta nossa periferia capitalista¹⁰. Um Estado verdadeiramente Democrático e Popular certamente seria uma novidade histórica no Brasil. Para ter a ousadia de construí-lo, a sociedade brasileira teria que mudar muito. Algumas tentativas foram feitas no âmbito de experiências de governos locais populares e democráticos. O desafio continua posto no âmbito de um governo nacional, que sequer tem o poder de Estado totalmente em suas mãos (vide o conservadorismo ainda presente no Judiciário e no Legislativo).

O que seria uma Política Pública Social que fosse ela mesma parte de um projeto estruturante de sociedade e não apenas um complemento da política econômica? Quais algumas das condições para a sua existência ao invés dos “programas de combate à pobreza”?

- ❖ A primeira condição é que a Política Social propicie uma dimensão de *igualdade* em um país tão desigual como o nosso. Essa dimensão seria garantida pelo seu caráter *universal*.
- ❖ Isto significa resgatar os âmbitos *nacional* e *regional* de intervenção, superando a exclusividade ou a supremacia do “local”.
- ❖ Junto com o anterior é preciso repensar a noção de *escala* da Política Social para garantir sua efetividade. As experiências pulverizadas têm contribuído para a fragmentação e a dispersão das ações e dos recursos. O somatório de pequenas experiências aqui e acolá não resulta em uma Política e não possuem *sinergia* suficiente para mudar as condições de vida de uma população como a brasileira.
- ❖ Associado ao caráter *universal* está o caráter *público* da Política Social, que não pode estar mediada pela mercantilização. Portanto, não pode ser o “poder de compra” a condição para o acesso a bens e serviços essenciais. Tampouco a relação com o mercado de trabalho – cada vez mais precarizado - pode ser definidora desse acesso.
- ❖ O acesso a políticas *públicas universais* passa a ser uma questão de *direitos humanos*

e de *cidadania*, sem o estigma da exigência de uma “comprovação de pobreza”.

- ❖ Acesso *universal* não implica em realizar os mesmos programas sociais para todo e qualquer grupo populacional ou território. Os pobres no Brasil estão situados em espaços/territórios bem definidos¹¹. Não é preciso procurá-los com lupa. Uma vez definida a população prioritária do projeto ou do programa social (como, por exemplo, mães e crianças, idosos, jovens, etc.) e os seus espaços / territórios, o acesso deve ser *universal*¹², sem restrições nem condicionalidades.
- ❖ Dessa forma o acesso a esses programas não poderia estar associado a critérios monetários de linhas de pobreza. O fato de estar alguns reais acima da linha não significa sair da situação de precariedade social.
- ❖ Os programas sociais não podem ser apenas “emergenciais” e precisam assumir seu caráter de mudança estrutural.
- ❖ Para isso, é preciso que tenham *continuidade*. A oferta de bens e serviços públicos requer *permanência* no tempo e no espaço/território objeto de sua ação.
- ❖ E, finalmente, é preciso superar a ideologia supostamente “moderna” que prega a “*autossustentabilidade*” para os pobres – onde depender do Estado é visto como algo “negativo” – denunciando a hipocrisia em não se enxergar nenhum problema em que empresas privadas dependam de subsídios e isenções fiscais. Idem para a classe média alta, cujas isenções de Imposto de Renda para Seguros Privados de Saúde, de Previdência e Educação não são questionadas. Os *dominantes* impõem aos *dominados*, regras que eles mesmos não cumprem.

Procurou-se neste trabalho expressar preocupação sobre o debate em torno às chamadas *alternativas* para enfrentar e superar a difícil e complexa situação social que vivemos hoje na América Latina. Aqueles que não acreditam na “modernização excludente” – herança dos governos neoliberais - além de batalharem pelas inevitáveis medidas de curto prazo para que as pessoas não passem fome, temos também a obrigação de pensar alguma perspectiva de futuro que comece a ser construída no presente.

Nessa perspectiva, mais do que nunca, torna-se imperativo uma verdadeira Política Pública Social que deixe de ser residual e que represente, ela mesma, uma alternativa real de desenvolvimento que incorpore nos circuitos de cidadania aqueles que nem tão cedo terão condições de incorporar-se pelo “mercado” (nem o de trabalho nem o de bens e serviços).

Isto implica em perder o medo (que ainda persiste em muitos setores da esquerda) de pensar e reconstruir o Estado como um espaço público e como uma alternativa democrática de incorporação cidadã das grandes majorias que não têm voz nem poder de pressão no âmbito da sociedade.

Ao contrário dos organismos internacionais, não foram aqui propostas nem fórmulas nem receitas. O caminho é político. E as diversas formas de luta, segundo a história de cada um de nossos países, são legítimas.

Cabe preservar os espaços de resistência e de esperança gerados pelas reações populares em diversos países da América Latina contra o neoliberalismo, muitas vezes traduzidas em eleições de candidatos portadores da possibilidade de mudança, sem medo de enfrentar os enormes desafios para um futuro “não-neoliberal” no nosso continente.

Ainda que movidos por um *otimismo militante*, não podemos prescindir de um certo *pessimismo analítico*. Nesta última perspectiva, estamos conscientes da gravidade da crise e dos riscos em direção a uma *direitização* política. Exatamente por isso, não podemos cair em imobilismos ou defender teses a la Fukuyama^{13 14} de que tudo acabou. Ainda acreditamos na História e no poder transformador e criativo do povo brasileiro. Cabe aos intelectuais, aos militantes e aos políticos de esquerda aprender com o que hoje temos de melhor, que são as organizações populares e os movimentos sociais; também permeados de contradições e conflitos, tal como a sociedade brasileira, mas sem medo de enfrentá-los.

A luta continua.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1998.

FIORI, J.L. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOARES, Laura Tavares. In: MONTAÑO, Carlos Eduardo. **Terceiro Setor e Questão Social na Reestruturação do Capital**. São Paulo: Cortez, 2002.

WALLERSTEIN, I. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In: GENTILI, P. (org.). **Globalização excludente**. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

NOTAS

1. Conferência de abertura da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFMA - 25/08/2009.
2. Matriz explicativa abandonada e substituída por conceitos como “exclusão”.
3. Expressão cunhada por Bourdieu.
4. Idem.
5. Algumas delas já apontadas em artigo sobre a Reforma da Previdência, o primeiro da série *Outro Brasil/Laboratório de Políticas Públicas/ UERJ*, e já publicado no livro “Governo Lula: decifrando o enigma”. Ed. Viamundo: São Paulo, 2004.
6. A exceção de Cuba.
7. Ver texto de um dos manifestos do Conselho Indígena de Roraima, defensor histórico dessa demarcação, em *“protesto contra o clima de ‘terrorismo’ instalado no estado de Roraima, fruto da ação de grupos latifundiários, segmentos empresariais e políticos, da própria postura do Governo do Estado, e de incessantes campanhas na mídia local que, semeando a desinformação e o preconceito anti-indígenas, anunciam cada vez mais reações violentas contra a assinatura do decreto de homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol.”* Abril de 2005.
8. Movimento da UDN que, como afirma Wanderley Guilherme dos Santos, se deslocou do Rio de Janeiro para São Paulo. As matérias da Folha e do Estadão, ambos paulistas, são bem ilustrativas.
9. Ver propostas e documentos na página www.forumfbo.org.br
10. Na perspectiva socialista, Cuba resiste como modelo de um Estado que garantiu, de forma universal, saúde, cultura e educação de qualidade para o seu povo, apesar de toda a precariedade econômica.
11. Josué de Castro já nos falava disso em sua “Geografia da Fome” na década de 40.
12. É o que a autora tem chamado de **universalização territorial**.
13. “Ilustre” teórico neoliberal da tese do “fim da História”.

Laura Tavares Ribeiro Soares

Doutora em Economia do Setor Público na área de Política Social (UNICAMP). Professora da

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Colaboradora do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Centro Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO).
E-mail: laurats@uol.com.br

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Av. Pasteur 250 – Campus da Praia Vermelha
Praia Vermelha - Rio de Janeiro – RJ
CEP: 22.290-240