

A CRISE ECONÔMICA E AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Bouزيد Izerrougene*

Resumo: Este trabalho tenta entender os processos de formação dos regimes sociais, seus embasamentos conceituais e suas transformações antes e depois do advento da ideologia neoliberal, buscando mostrar que uma promoção eficaz da política social não pode prescindir de políticas de emprego e renda.

Palavras-chave: proteção social, seguridade social, emprego, desenvolvimento.

Abstract. This paper attempts to understand the process of social regimes formation, theirs conceptual basis and transformations before and after neoliberal advent. It searches to show that efficient promotion of social policy cannot occur without employment and revenue policies.

Key-words: Social protection, social security, employment, development.

Résumé. Cet article tente de comprendre les processus de formation des régimes sociaux, leurs fondements théoriques et leurs transformations avant et après l'arrivée de l'idéologie neo-libérale. Il cherche à montrer qu'une promotion efficace de politique sociale ne pourrait se passer de politiques d'emplois et de revenus.

Mots clés: Protection social, sécurité sociale, emploi, développement.

¹ Pós-doutor em economia pela Universidade Paris-Dauphine. Professor de pós-graduação em economia da Universidade Federal da Bahia.

Introdução

A princípio, a política de proteção social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e se relaciona estreitamente com os valores de equidade e justiça. No quadro institucional, as políticas sociais integram um sistema de ação complexo, resultante de inúmeras causalidades e distintos atores e campos de ação social e pública: proteção contra riscos, combate à miséria, desenvolvimento de capacidades (educação e formação) que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, elas são instrumentos institucionais forjados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos.

A proteção social forma a base do debate atual sobre a economia capitalista contemporânea, num contexto em que as desigualdades sociais ganham contornos muito mais complexos, devido essencialmente à grande mudança nas noções de necessidade e à crescente fluidez do capital na economia globalizada. No contexto do novo regime de acumulação à escala global, a temática social ajuda a elucidar questões sobre as responsabilidades públicas num novo padrão de distribuição de renda. O confronto teórico recoloca no centro da discussão as relações intrínsecas e contraditórias entre a proteção da cidadania e o universo do trabalho e dos trabalhadores.

Em todos os países o pilar central das políticas de proteção é a seguridade social. Existem no mundo diferentes modelos nacionais de seguridade social, e suas diferenças tipológicas são o resultado das relações entre as classes e segmentos de classes e das condições econômicas gerais, que interferem nas ações políticas e gerenciais dos governos e das sociedades. Contudo, todos abrangem o tripé: sistemas de saúde, assistência social e previdência social (aposentadorias e pensões).

Neste trabalho, será feito previamente um breve histórico das políticas e dos conceitos de proteção social nas economias capitalistas do centro desenvolvido, desde os seus primórdios até a construção do Welfare State. Em seguida, serão analisadas a crise atual da seguridade social e as reformas neoliberais de privatização e desengajamento estatal. No terceiro capítulo, serão discutidos a crise econômica e o desemprego como motivos principais dos desequilíbrios financeiros da seguridade social.

1 Breve histórico das políticas e dos conceitos de proteção social antes do advento do neoliberalismo

A política de proteção social foi concebida, desde seus primórdios, como um conjunto de normas e procedimentos que têm por objetivo a cobertura das pessoas contra a doença, o abandono e a impossibilidade do trabalho. Com o tempo, as prestações de saúde, assistência social e previdência pas-

saram a se configurar nos principais componentes da seguridade social.

Formas de proteção social foram adotadas na Inglaterra desde 1536, com a chamada “Lei dos Pobres”, a qual determinou que coubesse à comunidade a responsabilidade pela assistência aos mais necessitados, trazendo a noção da obrigatoriedade da contribuição para fins sociais. Mas o conceito de proteção social se identifica em sua origem com o conceito de renda mínima que surgiu também na Grã Bretanha em 1795 (*Lei Speenhamland*) na forma de um abono salarial. Essa lei reconhecia o direito de todos os homens receberem um mínimo social do Estado para garantir sua subsistência, independentemente da cobrança de impostos ou taxas contributivas.

Todavia, para atender aos ditames do Liberalismo, o conceito de renda mínima do *Speenhamland*, como direito de cada cidadão, foi abolido em 1834. O sistema de proteção social foi revisto na Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), que substituiu o modelo universal de auxílio aos necessitados por um modelo seletivo, residual e meritocrático. Este novo modelo de influência liberal se caracteriza pela intervenção que somente ocorre quando os canais naturais e tradicionais (rede de parentesco, filantropia, mercado) de atendimento às necessidades básicas se mostram insuficientes. A intervenção possui, então, caráter temporalmente limitado e deve cessar com a eliminação da situação de emergência. O modelo se fundamenta na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, através de seu trabalho, de seu mérito. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as falhas do mercado.

O argumento liberal do século XIX sustenta que, graças às forças do mercado, a maximização do interesse individual promove o interesse público por si só. Assim, a função do Estado e da política consistiria em tão somente criar condições que ajudam a garantir o interesse público. A ideia de uma administração apolítica, racional e hierárquica era fundamental para a democracia liberal. A divisão do Estado em um âmbito político e um âmbito racional ou burocrático era paralela à demarcação entre as esferas do político e do privado. Cabe ao Estado fornecer a base legal para que o mercado livre possa potencializar as capacidades individuais em elevar seus benefícios por mérito pessoal. Trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem uma sociedade meritocrática, supostamente natural (BOBBIO, 1994). O liberalismo, nesse sentido, combina-se a um forte *darwinismo social*, em que a inserção social dos indivíduos se define por mecanismos de *seleção natural*. Tanto que Malthus, por exemplo, recusava as leis de proteção aos indigentes, responsabilizando-as pela existência de um número de pobres que ultrapassava os recursos disponíveis. A legislação social, para ele, revertia leis da natureza.

Nesse ambiente intelectual e moral em que a desigualdade social é lei natural imutável, nega-se o direito à subsistência do homem fora do seu trabalho, e defende-se a punição dos pobres “passivos”. Relação semelhante se mantém com os trabalhadores: os salários não devem ser regulamen-

tados sob pena de interferir no *preço natural* da mão de obra, definido nos movimentos *naturais* e equilibrados da oferta e demanda. Trata-se da negação da política e, em consequência, da política social que é rechaçada porque invade as relações de mercado. No liberalismo, o Estado não deve intervir na regulação das relações sociais de trabalho, nem despendere recursos com os pobres, mesmo que uma parte cada vez maior da sociedade fique sem meios de vida. Paradoxalmente, o Estado pode e deve agir firmemente para garantir os interesses liberais de estabelecimento do mercado livre na sociedade civil; proteger os direitos de segurança e de propriedade. Um Estado policial e repressor em suas funções (FOUCAULT, 1977).

O ideal liberal de clara distinção entre o público e o privado começou a despencar a partir do final do século XIX. As políticas públicas penetraram em praticamente todos os aspectos da vida social, em espaços que os economistas haviam considerado privados até então. Questões relativas à educação, saúde, habitação e planejamento urbano acabaram por cair na regulação e na intervenção estatal. Este processo de coletivização dentro do espaço público teve lugar em diversos momentos e em várias nações industrializadas. À medida que a divisão entre o público e o privado se enfraquecia, o Estado foi chamado para amenizar uma crescente gama de problemas definidos como públicos.

Inglaterra e Alemanha são dois países que inauguraram a política sistemática de proteção social. Tal pioneirismo se deveu aos riscos sociais que trazia a alteração nas relações de trabalho no contexto da Revolução Industrial, em que trabalhadores foram deslocados para as cidades onde se submetiam a condições precárias de vida. Em fins do século XIX, para conter a expansão de movimentos socialistas que estavam perturbando o processo de industrialização na Prússia, o ultraconservador Otto Von Bismarck foi precursor ao adotar algumas medidas obrigatórias de proteção social: seguro doença (1883), seguro acidentes de trabalho (1884), seguro invalidez e velhice (1889) e seguro específico de condições de trabalho (1889). O modelo do Estado de bem-estar social implantado por Bismarck foi gradualmente adotado por outros países industrializados, como a Inglaterra, Noruega, Suécia, Dinamarca, França e os Estados Unidos, à medida que estes países sofriam também a pressão de movimentos reivindicatórios liderados pela classe trabalhadora.

No século XX, enquanto a União Soviética se consolidava como um regime socialista e atraía o interesse dos operários, o individualismo liberal, defensivamente, foi cedendo lugar a políticas públicas cada vez mais voltadas ao bem-estar social. Nessas circunstâncias, foi criado na Inglaterra, em 1942, o plano Beveridge. Este Plano envolve a participação de todos os trabalhadores na cobrança compulsória de contribuições sociais para garantir as prestações de saúde, aposentadoria e assistência social. O sistema de segurança social de William Beveridge inovou por ser nacional, unificado e distributivo. Estabeleceu um sistema de saúde não contributivo

e universal, promoveu auxílio doença e seguro desemprego, pensão aos aposentados (65 anos homem, 60 anos para mulher), auxílio maternidade, viuvez e funeral. Paralelamente, foram criadas políticas de emprego como elementos essenciais ao funcionamento do esquema de seguridade social no seu conjunto, numa visão em que o pleno emprego fosse garantia fundamental de renda (BEVERIDGE, 1942).

Após a Segunda Guerra Mundial, no contexto da Guerra Fria, os governos dos países capitalistas, para não serem contestados em suas políticas econômicas, tomaram medidas propostas no plano Beveridge e passaram a incrementar reformas sociais que se concretizaram no chamado Welfare State (Estado de Bem-Estar).

Os princípios que estruturam o Welfare State são aqueles apontados no Plano Beveridge e que determinam responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos. Isso por meio de um conjunto de ações em três direções:

- regulação do mercado a fim de obter elevado nível de emprego;
- prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação;
- Implantação de uma rede de serviços de assistência social.

O Welfare State é um modelo institucional redistributivo, unificado e uniformizado, destinado a toda a população, comprometido institucionalmente com a coletividade e voltado para produção e distribuição de bens e serviços sociais extramercado. Representou a chave para a solução do dilema social democrata no pós-guerra, que consistia em compatibilizar seus fins socialistas com métodos capitalistas associados a um extensivo Estado de Bem Estar.

Um dos defensores teóricos dessa intervenção que rompia com a ideologia liberal foi o economista Keynes (Teoria Geral, 1936). Keynes descobriu que as escolhas individuais entre investir e entesourar, por parte do empresariado, ou entre comprar ou poupar, por parte do assalariado, poderiam gerar situações de crise, em que haveria insuficiência de demanda efetiva e ociosidade de homens e máquinas. Insuficiência de demanda nesse caso significa que não existem meios de pagamento suficientes em circulação, o que pode gerar desequilíbrios e levar à depressão. Nesse sentido, argumenta que os desequilíbrios econômicos podem ser enfrentados por políticas de intervenção sobre a demanda agregada (consumo e investimento), respaldadas em vastos gastos públicos deficitários. Portanto, o capitalismo precisou da intervenção do Estado para encontrar respostas à crise que se deve, segundo o método analítico de Keynes, à natureza incerta do futuro no capitalismo. Exemplo disso são as decisões de investimento dos empresários tomadas a partir de expectativas de retorno, e não a partir de uma visão global da economia e da sociedade, o que gera inquietações

sobre o futuro e risco corrente de recessão e desemprego. Daí decorre o caráter instável do capitalismo, o que reafirma que a mão invisível não produz necessariamente harmonia entre os interesses egoístas dos agentes individuais.

A teoria keynesiana se agregou ao *pacto* fordista da produção em massa para o consumo de massa. Por isso, o fordismo foi mais do que a mudança técnica operada com a introdução da linha de montagem e da eletricidade. Foi também uma forma de regulação das relações sociais: produzir em massa para o consumo de massa pressupõe um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada e populista. Harvey via no fordismo um esforço de produção de um novo homem inserido em uma nova sociedade capitalista. A produção em massa para consumo de massa implicava o controle sobre o modo de vida e de consumo dos trabalhadores, compatível com os interesses das corporações (HARVEY, 2009).

O keynesianismo e o fordismo, associados, constituíram os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-guerra, na base da urbanização e dos bens de consumo duráveis. A economia ocidental experimentou fortes taxas de lucro e de produtividade, expansão da demanda efetiva e elevação do padrão de vida das populações. Para os trabalhadores, houve melhoria nas condições de trabalho, estabilidade relativa no emprego, acesso ao consumo e lazer, o que amainou a intensidade dos conflitos de classes, acomodando a acumulação com certos níveis de desigualdade social. A condução desse pacto pelos partidos socialdemocratas, construídos desde fins do século XIX, temperou o ambiente sindical e operário nesse período. A estabilidade social configurou-se num importante instrumento para contrapor a expansão dos ideais socialistas dentro dos próprios países ocidentais.

Todavia, com o fim da guerra fria e a partir da crise capitalista atual e da ascensão do neoliberalismo no início da década de 1980, a seguridade social em praticamente todos os países passou por múltiplas reformas que estão a debilitá-la a um ritmo crescente.

2 Crise e reformas neoliberais – o processo de desconstrução do Welfare State

A fase expansiva do capitalismo do pós-guerra começou a dar sinais de esgotamento em fins dos anos de 1960, para levar a uma crise aberta já no início da década de 1970. Com a crise, a inflação induzida não estimulava mais a demanda, causando o novo fenômeno econômico de estagflação. Diante das dificuldades em conter a crise pelos instrumentos de política keynesiana, iniciou-se a ascensão do neoliberalismo, que passou a impor a implantação de programas de austeridade de natureza deflacionista, assim como a reestruturação produtiva e a contração da esfera pública. O Estado no modelo neoliberal deve garantir o livre funcionamento dos mercados,

sustentar a competitividade e, para isso, estabelecer uma administração pública mínima e gerencial, orientada pela eficiência e qualidade dos serviços (Faleiros, 2004). No âmbito administrativo em geral, propõe-se um modelo burocrático weberiano, ao qual cabe tornar os setores públicos eficazes, meritocráticos e impessoais¹.

As premissas do neoliberalismo estavam elaboradas originalmente no texto de Hayek, *O caminho da servidão*, publicado em 1944, com o propósito de combater o keynesianismo e preparar as bases para outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras. Na doutrina neoliberal, em que o livre movimento dos fatores garante maior eficiência na distribuição dos recursos, o gasto do Estado absorve a poupança nacional e diminui o investimento, da mesma forma que a proteção social aumenta o consumo e reduz a poupança das famílias. Ainda, os neoliberais sustentam a estabilidade monetária como meta suprema —o que só pode ser alcançada mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma “taxa natural” de desemprego—, associada a reformas fiscais, com redução de impostos. Na sua visão, a crise é basicamente o resultado dos gastos sociais excessivos do Estado, que corroeram a base de acumulação. Inverte-se a relação de causalidade crise / proteção social.

Com base em tais argumentos, políticas neoliberais foram implantadas em quase todos os países. Em geral, houve cortes nos gastos sociais, liberação dos mercados, controle das moedas, privatizações, desregulamentação financeira e restrição dos direitos trabalhistas. Todavia, a hegemonia do neoliberalismo, que já dura mais de três décadas, não foi capaz de diminuir os índices de recessão e desemprego. Mas, as medidas implantadas tiveram efeito devastador sobre as condições de vida das populações: provocaram desemprego, destruição de postos de trabalho, redução do salário, aumento da pobreza e das desigualdades. Como consequência do aumento do desemprego, as contribuições para a seguridade social tiveram aumentos reduzidos ou negativos, agravando os desequilíbrios financeiros de todos os sistemas. A redução dos gastos públicos causou contração nos dispêndios com os sistemas de proteção, apesar do aumento geral do total dos gastos públicos como proporção do PIB².

Sob o predomínio das políticas neoliberais, o crescimento econômico permaneceu reduzido. Os índices de inflação caíram como resultados de políticas fiscais e monetárias restritivas, maiores taxas de desemprego e contração dos salários. Outro efeito foi o aumento das taxas líquidas de lucro, que se deviam à queda dos índices de emprego e à redução salarial, mais do que ao aumento da produtividade. Esse crescimento do lucro não

¹ No modelo burocrático weberiano, a ação deverá ser sempre referente a fins, havendo uma racionalidade pública e uma privada.

² Isso porque, fundamentalmente, recursos públicos significativos foram desviados para o circuito financeiro, alimentando a especulação.

se converteu em aumento de investimento produtivo, colocando em xeque as hipóteses neoliberais. A diminuição das taxas de investimento no setor privado foi acompanhada pela contração dos investimentos públicos de infraestrutura.

As desigualdades sociais resultantes do aumento do desemprego se agravaram ainda mais com a mudança na composição dos financiamentos e dos gastos públicos, porque a maioria dos países passou a ampliar a arrecadação pela via de impostos indiretos, o que onera a população de baixa renda. A concentração de renda cresceu, visto que os 20% mais ricos do planeta ficaram com 80% do PIB mundial, enquanto o número mundial de pobres passou a crescer ao ritmo do crescimento da população (2% ao ano). Um bilhão e meio de seres humanos vivem com rendimentos de sobrevivência.

Instaurou-se uma nova visão hegemônica sobre as políticas sociais, ancorada nas orientações das organizações patronais, acadêmicas e internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Todas defendem uma ideologia de proteção que focalize a parte da população mais pobre, com estímulos a fundos sociais de emergência, à mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como às organizações filantrópicas e organizações não governamentais. O apelo à caridade e à parceria desresponsabiliza o Estado, reduz os direitos e despolitiza as relações sociais, deslocando a questão social da esfera pública e inserindo-a nos planos do mercado e da filantropia. As orientações das políticas sociais estão permeadas pela racionalização dos recursos, a descentralização participativa, a prestação seletiva e a terceirização de serviços públicos para a iniciativa privada.

A defesa de tais propostas residiu numa constatação dos limites estruturais do próprio Estado. Por conseguinte, concebeu-se a exigência de se buscar novos modelos de proteção social que permitissem ao Estado desengajar-se do papel de provedor dos direitos sociais. Na base desses argumentos, amplas reformas vêm sendo realizadas nos sistemas de seguro social, todas associadas à conformação de um modelo residual que promove contração dos direitos adquiridos. A seguir, será feita uma breve exposição das reformas neoliberais da seguridade social na Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha, tomando-se como referência o sistema de saúde e o regime de aposentadoria. Os países escolhidos para a análise são representativos de quase todos os tipos de sistema existentes no mundo capitalista desenvolvido.

2. 1 Reformas na saúde

Basicamente, existem três tipos de sistemas de saúde nos países desenvolvidos: sistemas nacionais que asseguram acesso quase gratuito a todos os cidadãos, financiados pelo imposto, organizados essencialmente pelo Estado e são encontrados nos países escandinavos, na Inglaterra e

Itália; sistemas em que parte dos serviços é pública e a outra é privada, ambas financiadas por contribuições sociais, como na Alemanha, França, Bélgica e Japão; em fim, sistemas liberais, onde a proteção pública é praticamente inexistente, a oferta de serviços é quase inteiramente privada e boa parte da população não beneficia de nenhuma cobertura, como nos casos dos Estados Unidos e dos países da Europa Central e Oriental do pós-comunismo.

Embora existissem diferenças de grande tamanho entre os modelos nacionais de organização da saúde, os principais desafios aos quais se confrontam todos os países desenvolvidos nessa área são em grande parte análogos. Todos esses países enfrentam restrições financeiras importantes e fazem frente a mudanças demográficas, sociais, políticas e econômicas significativas.

Na Inglaterra, o sistema de saúde, o Nacional Health Service (NHS), plantado em 1948, é um sistema predominantemente público e se fundamenta no princípio de acesso gratuito e universal. É um sistema atípico no conjunto dos países europeus mais importantes —com exceção da Itália—, por ele depender preponderantemente do poder público. O Estado inglês financia quase a totalidade das despesas do NHS, estrutura a oferta dos atendimentos médicos e, até a reforma do início da década de 1990, regulava o conjunto do sistema.

O primeiro diagnóstico do governo para a reforma do NHS era de que parte significativa do excesso de gastos se explicava pela má gestão dos recursos e, particularmente, a falta de habilidade dos funcionários de negociar compras e contratos junto aos fornecedores. Adotou-se então um sistema de administração regional (distrital) da saúde (*NHS Trusts*) e formou-se um mercado interno que pretendia colocar em competição os fornecedores de serviços, medicamentos e equipamentos, de forma a reduzir preços. Como os fornecedores de serviços médicos em geral se viram obrigados a respeitar limites financeiros, reduziram suas atividades, enquanto a demanda não parou de crescer. Os resultados eram previsíveis: alongamento das listas de espera para atendimento, precarização de certos tratamentos e, algo que interessava mais aos reformadores, migração para os sistemas privados de seguro saúde. O seguro privado, que existia antes de forma incipiente, conheceu, graças às provocadas listas de espera nos serviços públicos, grande expansão na década de 1980, oferecendo tratamento pronto de ponta para quem pudesse pagar.

Desde 2010, o governo de coalizão conservadora busca melhorar os serviços do sistema e reduzir os custos de seu funcionamento. Uma nova lei, a *Health and Social Care Act*, de 2012, previu o fim dos *NHS Trusts* e a transferência da gestão dos recursos hospitalares para consórcios de profissionais que, também, são encarregados de realizar a compra de serviços. Dessa nova reforma, espera-se gerar uma significativa economia nos gastos administrativos e de pessoal. Porém, o projeto está sendo objeto de um

debate controverso em que muitos alegam que se trata de uma transformação fundamental da natureza da prestação em saúde, a qual estimula o recurso a fornecedores particulares e reforça o processo de privatização sem, para tanto, resolver os persistentes desequilíbrios financeiros (LA REVUE, 2013).

Na Alemanha, o sistema de saúde é fundado no princípio de um seguro profissional obrigatório no âmbito da empresa, ao qual se acrescentam a assistência social e os seguros privados. O regime de seguro-saúde profissional é obrigatório para todos aqueles cuja renda se situa abaixo de um nível definido pelo governo³, e cobre 90% da população. Os serviços de saúde são oferecidos pelos setores público e privado e representam cerca de 10% do PIB. O seguro profissional é controlado pelos empregadores e empregados, que também dividem as contribuições para o seu financiamento. Essas contribuições representam 60% das despesas totais em saúde no país, sendo o resto financiado por seguros privados (contratados de forma opcional pela população de maior renda) e por fundos sociais que custeiam os gastos com desempregados, incapacitados e pensionistas (RTP-NOTÍCIAS, 2011).

Como os outros sistemas de saúde nos países desenvolvidos, o sistema alemão se confronta atualmente com dificuldades financeiras e outras dificuldades em termos de coordenação da qualidade dos serviços. A persistente defasagem das receitas em relação às despesas gera um crescente déficit estrutural que, por sua vez, exerce forte pressão sobre o aumento das contribuições, o que é visto pelas empresas como ameaça à competitividade. Por essas razões, todas as reformas do sistema, que se iniciaram a partir dos anos de 1980, apresentaram como objetivo principal a estabilização das taxas de contribuição através do controle das despesas.

A reforma mais recente do sistema de saúde alemão estava inserida na chamada Agenda 2010, que é um conjunto de reformas estruturais que já tinham sido apresentadas em 2003, com o objetivo maior de reduzir os gastos públicos e “retomar o caminho do crescimento econômico”. No tocante à solução do déficit da saúde, o governo determinou uma maior participação dos pacientes nos gastos, adicionada a uma redução das prestações. Os direitos à saúde foram então contraídos e a população foi levada a pagar uma taxa para cada patologia tratada e não mais receber reembolso por uma série de despesas. Alguns serviços, como maternidade, pensões para órfãos e viúvas, passaram a ser financiados por recursos fiscais.

Nos Estados Unidos, gastam-se atualmente para a saúde cerca de 2,5 trilhões de dólares, equivalente a 18% do PIB (LIBÉRATION, 2013). Nenhum país gasta mais pela saúde do que EUA, mas essas despesas são

³ 3900 euros por mês, em 2010 (COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

repartidas de maneira muito desigual⁴. Não existe nesse país um regime geral de seguro-saúde. O financiamento da saúde é misto, implicando os setores público e privado. As formas de financiamento se apoiam particularmente nos seguros privados, sendo que os seguros públicos cobrem apenas algumas categorias da população desfavorecida, e que um bom número de cidadãos, 16% da população, não possui nenhum seguro. Essa parte não segurada recorre a atendimentos financiados por poderes locais e por recursos de organismos filantrópicos.

Os não segurados e que não contam com nenhuma cobertura são aqueles desfavorecidos e sem acesso ao seguro público, porque não são bastante pobres, e não têm condições para um seguro individual, porque não são bastante ricos. São particularmente assalariados cujo empregador não oferece auxílio seguro-saúde. São mais de 20% da população que enfrentam a ameaça de serem arruinados a qualquer momento por algum problema de saúde, devendo arcar diretamente com despesas que podem ser altamente elevadas.

Em março de 2010, depois de mais de um ano de negociações políticas acirradas, o presidente Obama promulgou uma nova reforma no seguro saúde dos EUA (*Patients Protection and Affordable Care Act*). Trata-se de uma reforma minimalista que visa essencialmente a integração do contingente desamparado dos cidadãos americanos, mais de 50 milhões de pessoas, concentrados na faixa etária 19-65 anos. Determina que todos os americanos serão obrigados, a partir de 2014, a subscreverem a seguros de saúde que serão predominantemente privados. As empresas de mais de 50 empregadores deverão contribuir à cobertura de seus empregadores. São previstas medidas de acompanhamento (subsídios, crédito, isenções fiscais) dessa obrigação para auxiliar as pessoas de renda baixa. É um projeto combatido e qualificado de “medicina socializada” pelos conservadores, mas ainda deixa muitos cidadãos sem cobertura.

Independentemente do tipo de organização, todos os países desenvolvidos foram levados a introduzir reformas em seus sistemas, subordinados aos ditames da medicina neoliberal, que reduzem a flexibilidade dos sistemas nacionais de saúde e precarizam a oferta de serviços. Em alguns casos, a instauração forçada de dispositivos de competição na prestação de serviços causou redução na oferta e conseqüente alongamento das filas de espera para atendimento. Na Inglaterra, mais de 150 mil doentes esperam mais de oito semanas para receberem atendimento hospitalar. Gerou também um fenômeno de deserção das áreas periféricas pelos profissionais, agravando o problema de subdotação nas pequenas cidades e nas zonas rurais.

⁴ Estados Unidos é o país que mais gasta para a saúde. No entanto, seus indicadores de saúde permanecem sofríveis e ainda declinam em relação aqueles dos anos de 1960. Os sistemas predominantemente públicos do Japão e da Suécia, onde as despesas per capita estão mais baixas, apresentam melhores indicadores. Essa comparação vai de encontro à tese de lobbies americanos que defendem mais mercado na saúde como forma de otimizar recursos.

2.2 Reformas no sistema de aposentadoria

As reformas previdenciárias revestem-se de um debate social fundamental nas sociedades ocidentais contemporâneas, particularmente em razão da crise econômica e do persistente crescimento da relação entre a população empregada, de um lado, e a população aposentada e a desempregada, do outro. Os reformadores insistem, todavia, a defender que os desequilíbrios financeiros dos sistemas de aposentadoria se devem à evolução demográfica desfavorável, e não a fatores econômicos e políticos.

Na Inglaterra. O sistema de aposentadoria do Reino Unido é um dos mais antigos e mais complexos da Europa. Foi desenvolvido por empresários na forma de fundos de pensão desde os primórdios da revolução industrial. A modalidade de aposentadoria por capitalização sendo historicamente predominante, o essencial do peso financeiro, que se eleva a quase 6% do PIB, recai sobre os assalariados e os empregadores através do seguro privado.

A afiliação a um dispositivo complementar de aposentadoria é obrigatória para todos os assalariados britânicos cujos rendimentos alcançam um determinado nível, tendo a liberdade de optar entre o regime público de repartição e os regimes privados de capitalização homologados pelo Estado. Essa livre escolha é uma característica importante do sistema britânico de aposentadoria. No entanto, as pensões públicas vêm sofrendo forte contração nas últimas três décadas, quando os governantes começaram, no seio dos ideários neoliberais, a favorecer os dispositivos de cobertura complementar privada, organizados no âmbito da empresa ou promovidos por fundos de pensão nos quais o assalariado realiza uma poupança individual.

Segundo os planos do governo, iniciados desde 1986 na busca do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, a idade legal de se aposentar, que é atualmente de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, passaria a 66 e 65, respectivamente, em 2016, com a perspectiva de prolongá-la posteriormente para 70 anos. As reformas preveem também a redução da taxa anual de aquisição no regime público do seu nível atual de 1,25% para 0,41%, até o ano de 2028 (LA REVUE, 2013). Os sindicatos britânicos contestam esses planos, alegando que, tendo uma esperança de vida de 77 anos hoje no Reino Unido, as mudanças estipuladas iriam praticamente exigir que os assalariados permanecessem na ativa até que a morte os apanhe.

Na Alemanha, o sistema de aposentadoria, ao exemplo dos demais sistemas na Europa, começou a sofrer mudanças logo no início da década de 1990. As reformas realizadas em 1992 e, posteriormente, em 2001, 2005 e 2007 visavam principalmente o desenvolvimento da modalidade de capitalização. As reformas ainda não alcançaram plenamente o seu objetivo, por não conseguirem desmantelar o sistema de repartição.

A reforma lançada em 1992 instaurou uma redução atuarial⁵ do cálculo das pensões e estabeleceu um coeficiente de regressão de 3,6% por ano de aposentadoria antecipada, além de uma redução nos benefícios dos aposentados em atividade, de uma ordem de 6% por ano após 65 anos de idade. Essas mudanças produziram resultados tímidos sobre o nível dos gastos e das contribuições, razão pela qual o governo, nas reformas de 2001 e 2007, decidiu-se pelo aumento da idade de aposentadoria de 65 para 67 anos e pelo aumento das contribuições salariais, progressivamente até 2031. As resultantes perdas para os trabalhadores seriam em parte compensadas por incitações fiscais vantajosas à adesão a planos complementares privados. Evidenciou-se a opção alemã pelo processo de transferência de parte da aposentadoria pública para os seguros privados. Uma transferência, como todas as reformas aqui em pauta, custeada pelos cofres públicos.

As reformas alemãs da previdência estão sendo contestadas pelos sindicatos que temem a pauperização dos idosos. Hoje, os trabalhadores ainda se aposentam com idade média de 63,5 anos, o que é possível após 35 anos de contribuição e ao custo de um desconto em seus rendimentos. Esse desconto é calculado em função da diferença entre a idade efetiva de quem se aposenta e a idade legal de aposentadoria, e sua importância será maior na medida em que a dita diferença se acentuará com as reformas, acarretando perdas crescentes para os velhos. As mudanças nas regras de aposentadoria na Alemanha se fazem sentir no mercado de trabalho, visto que 58% da população da faixa etária 55-64 anos continuam na ativa em 2010, contra 40% na França no mesmo ano. Calcula-se que ao término dessas reformas os alemães serão, junto com os suecos, os que se aposentarão com a maior idade média no mundo ocidental (RTP-NOTÍCIAS, 2011).

Nos Estados Unidos, a reforma do sistema de aposentadoria foi promulgada em 1983 e sua aplicação total está prevista para o ano de 2022. Consiste notadamente em elevar a idade legal de acesso à aposentadoria pública integral de 62 para 67 anos, após um mínimo de 35 anos de contribuição, bem como majorar o coeficiente anual de ajustamento atuarial de 5 para 8%. A reforma mantém o direito à aposentadoria aos 62 anos, mas com um desconto atuarial de 5 a 6,6% para cada ano de aposentadoria antecipada entre 62 e 67 anos de idade. O imposto implícito sobre a permanência em atividade de quem se aposenta se mantém no seu nível de 1983 para os trabalhadores entre 62 e 64 anos de idade, e somente diminui para a faixa de 65 a 69 anos (LE FIGARO, 2012).

Observa-se que as restrições legais de aposentadoria pública na reforma estadunidense são menos drásticas do que aquelas impostas nos paí-

⁵ A meta atuarial é a taxa usada para ajustar os compromissos futuros do plano de previdência e equilibrar as contribuições dos participantes com os benefícios de aposentados e pensionistas.

ses da Europa. Contudo, o regime público de aposentadoria nos Estados Unidos não representa a mesma importância na renda dos idosos que representa nos países europeus, pois constitui apenas 36% dos rendimentos das pessoas acima de 65 anos, uma taxa muito inferior a que se observa na França, por exemplo, onde atinge cerca de 85%. Portanto, as pessoas que não dispõem de poupança individual são levadas a permanecer mais tempo em atividade nos Estados Unidos. Enquanto a população americana de mais de 65 anos obtém 34% da sua renda através do trabalho assalariado, na Alemanha e Inglaterra essa proporção é de 12% e na França ela é de apenas 6% (LE FIGARO, 2012).

Especialistas nos assuntos previdenciários e políticos federais norte americanos apoiam a extinção do que restou do exíguo regime de repartição do *New Deal* e sua substituição pela modalidade de capitalização. O debate americano sobre o futuro das aposentadorias se reporta, na verdade, a um sistema de poupança obrigatória enquadrado pelo Estado. Estratégia que, no fundo, visa a drenar volumes consideráveis para o mercado financeiro.

Os governantes neoliberais insistem em defender que os desequilíbrios financeiros dos sistemas de aposentadoria se devem à evolução populacional desfavorável. Alegam que se as pessoas vivem mais elas devem trabalhar mais tempo para não sobrecarregar as contribuições das empresas e dos trabalhadores da ativa, exagerando a adversidade demográfica em seus relatórios oficiais. Ora, nas últimas décadas, nem a taxa de fecundidade nem o montante da população ativa sofreram contração no conjunto dos países desenvolvidos. Pelo contrário, as projeções demográficas preveem uma prolongação do crescimento da população ativa até 2020, para em seguida estabilizar-se, e isso somente ocorrerá se não houver crescimento na empregabilidade das mulheres e na dimensão da imigração (OCDE, 2013).

No total dos déficits dos sistemas de aposentadoria, somente uma parte pequena, inferior a 10% no conjunto dos países desenvolvidos, pode ser imputada ao incremento do número de aposentados. Na verdade, a principal causa dos desequilíbrios financeiros previdenciários está na crise econômica, visto que a proporção no PIB das despesas com as aposentadorias permanece estável. Estigmatizam-se os aposentados, enquanto os rendimentos dos trabalhadores diminuem em razão do desemprego e do baixo crescimento econômico. Não é estrambótico perguntar-se quem é o responsável pela crise capitalista. As elites governantes exigem dos trabalhadores esforços para suportar os déficits fiscais, enquanto socorrem os sistemas financeiros com avultosos recursos públicos.

Seria possível financiar os déficits elevando as contribuições do capital. Os empresários rejeitam essa solução, valendo-se do argumento do custo do trabalho como inibidor da competitividade internacional, o qual pode levar as empresas a deslocarem suas plantas para países periféricos. Com essa ameaça de fuga dos capitais, impede-se pensar a solução desse

suposto problema de competitividade através da redução dos dividendos, os quais triplicaram sua importância relativa à massa salarial ao longo das três últimas décadas no conjunto das economias desenvolvidas. O problema fundamental da previdência social é um problema de redistribuição de renda e não de competitividade. “O argumento da competitividade é simplesmente falacioso”, como afirma Husson (HUSSON, 2003).

3 Proteção social, desenvolvimento econômico e relação capital/trabalho

Os países desenvolvidos basearam quase todo o seu expressivo crescimento econômico do pós-guerra nas políticas do Welfare State, que garantiram a demanda por consumo através de uma grande série de salários indiretos. Mas o elemento central da sustentação do Welfare State foi o emprego. Foram criadas políticas de emprego como elementos essenciais ao financiamento do esquema de seguridade social no seu conjunto, numa visão em que o pleno emprego fosse garantia fundamental de renda. Dentro de uma concepção abrangente, o Estado de bem-estar foi concebido como elemento importante no conjunto dos esforços do Estado para reconstruir a economia e contrariar as crises cíclicas do capitalismo. Atuando via políticas de redistribuição de renda, expansão do crédito, da criação de emprego, da emissão de moeda e do investimento estatal, o poder público buscava modificar as condições do mercado, estimular a demanda efetiva e favorecer a acumulação de capital.

Hoje, com a crise do capitalismo keynesiano e a dominação da doutrina neoliberal, surge uma nova visão hegemônica sobre as políticas sociais, cujo objetivo central é desresponsabilizar o Estado da proteção ao cidadão, individualizar os direitos sociais e intensificar a mercantilização dos serviços. Esse objetivo se inscreve no projeto geral do pensamento dominante de preparar as bases para um capitalismo livre de regras. Entende-se o ataque à seguridade social como parte do processo em marcha do conjunto da legislação protetora do trabalho e do salário: uma mudança que integra um processo de desconstrução do Estado de bem-estar erigido após a Segunda Guerra; um grande passo no objetivo estratégico de quebrar o “contrato social” que garantia aos trabalhadores o amparo do Estado na esfera da reprodução social.

As reformas introduzidas no rumo da privatização dos sistemas sociais estão sendo realizadas segundo o diagnóstico de quase todos os organismos financeiros internacionais e governos. Tal diagnóstico sustenta que “os sistemas atuais que provêm seguridade financeira aos anciãos marcham diretamente para o colapso” (BANCO MUNDIAL, 1993). Esse “colapso” seria uma consequência contraditória do melhoramento social promovido pelo capitalismo, pois “a proporção da população de idade avançada aumenta rapidamente” e os fundos não são suficientes para cobrir as necessidades

ou as coberturas oferecidas até o presente. Alega-se que para manter o financiamento equilibrado das contas sociais, é necessário aumentar as contribuições e os impostos, o que “causa evasão” e aprofunda o déficit público, estimulando a inflação e travando o crescimento. Em síntese, as políticas de proteção social representariam um obstáculo para o desenvolvimento capitalista, cuja remoção passaria necessariamente pelo corte dos chamados benefícios sociais, pela mercantilização das prestações e a instauração do chamado Contrato Individual. Metodologicamente, a ideia central dessa iniciativa é a de que o desamparo na população é mais culpa do indivíduo do que resultado de circunstâncias econômicas e sociais (HERZOG-STEIN, apud F. SÃO PAULO, 2010). Neste modelo, o cidadão deixa de compartilhar direitos iguais e universais, enquanto isso a disponibilidade financeira determina o direito de ter acesso aos serviços públicos (FALEIROS, 2004; SILVA, 2003).

A inspiração das reformas dos regimes sociais é o Banco Mundial, que recomenda generalizar a aposentadoria e a saúde privadas diretamente a cargo do trabalhador, eliminando por completo a contribuição patronal. Para a previdência, o Banco propõe um sistema estatal básico obrigatório que pague aposentadorias básicas, abolindo definitivamente os rendimentos como proporcionalidade do salário. Defende um sistema previdenciário fatiado, que ele batizou como a “previdência dos três patamares”. Um primeiro patamar seria estatal, daria lugar a um benefício básico, na linha da indigência, que seria financiado com contribuições dos trabalhadores ou diretamente pelo Estado sobre a base dos impostos gerais. Um segundo patamar seria privado (fundos ou companhias de seguros) com contribuições obrigatórias dos trabalhadores acima do percentual de contribuição do primeiro patamar. O terceiro patamar também seria privado, com contribuições voluntárias dos trabalhadores. Em relação à saúde, propõe igualmente planos privados obrigatórios, custeados unicamente pelos trabalhadores. O mesmo ocorre com o seguro-desemprego, que seria financiado por contribuições salariais ao longo da vida ativa.

O caráter obrigatório das contribuições salariais e a isenção patronal revelam a intenção dos tomadores de decisão de assegurar um mercado cativo aos grandes monopólios de fundos de pensão e de seguro, e estabelecer o confisco de uma parte do salário de forma compulsória. Por trás das reformas, existe de fato toda a intenção de saída capitalista para a crise. As reformas dos regimes sociais procuram “liberar” fundos orçamentários para o salvamento do grande capital, estabelecer e ampliar seguros “complementares” privados⁶ para abrir um novo campo à especulação financeira. A crise da seguridade social é o resultado fundamental deste movimento econômico, cuja maior necessidade é atender os interesses do lucro e da acu-

⁶ Paradoxalmente, o estímulo aos fundos privados começou no exato momento em que o fracasso destes regimes na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos evidenciava seu caráter confiscatório, com o desmoronamento dos fundos de pensão nesses países.

mulação do capital. Nesse movimento, as concessões anteriormente praticadas pelo capital para a classe trabalhadora, que foram decorrentes das lutas dos trabalhadores, se veem ruídas pela ideologia neoliberal (MESZÁROS, 2002).

A crise dos sistemas de seguridade social, atualmente enfatizada, se pauta sobre os desequilíbrios demográficos, o déficit, a necessidade de reforma, a má administração, escamoteando as contradições do capital e suas relações antagônicas com o mundo do trabalho como determinações básicas. Não obstante, da análise dos sistemas de seguridade nos países desenvolvidos, pode-se aferir que o problema atual do desequilíbrio nas contas previdenciárias e de saúde não se concentra no molde do padrão de financiamento. Estende-se para as condições da economia como um todo que define as relações de trabalho. As condições do mercado de trabalho, em particular a evolução do emprego, da formalidade, do salário mínimo, do crescimento de longo prazo da produtividade do trabalho são fator estrutural do equilíbrio das contas sociais. Sem dúvida, as novas relações de trabalho têm grande influência sobre a seguridade social, essencialmente por determinar as proporções das contribuições no salário, nas rendas do capital e nos benefícios em geral. A precarização do emprego, a maior participação do setor de serviços, a crescente presença feminina na PEA, o papel relevante das pequenas firmas na geração de empregos, a importância das atividades autônomas, todos exercem impacto sobre a geração de impostos ou contribuições que financiam as despesas sociais.

Os desdobramentos ocorridos no mundo do trabalho pela maior introdução da tecnologia e a flexibilização da produção causaram o crescente número de trabalhadores informais, alijados dos seus direitos sociais arduamente conquistados. A lógica atual do capitalismo de produzir riqueza sem gerar empregos está conduzindo grandes faixas populacionais à pobreza, o que inviabiliza a inserção de grande parte no seguro social e, conseqüentemente, contrai as contribuições e as receitas do sistema. É evidente que os déficits no mundo desenvolvido têm a ver diretamente com o aumento do desemprego e o estancamento da produção, ou seja, é uma consequência da crise capitalista e não das melhorias sociais obtidas sob o capitalismo, como sustenta a ideologia neoliberal⁷.

O que se pretende economizar para os cofres públicos com o desengajamento do Estado da prestação em saúde e previdência repercute, necessariamente, na acentuação da pobreza e aparece multiplicado nas despesas da assistência social. Admitindo essa soma negativa nas contas

⁷ Isso lembra um dos princípios da chamada Lei dos Pobres (Poor Amendment Act), que foi promulgada em 1834 na Inglaterra, em substituição à Speenhamland Law. De inspiração liberal, a Lei dos Pobres se baseava na ideia de que as subvenções sociais a adultos capazes de trabalhar enfraqueciam a economia e destruíam a autoestima do trabalhador. Com isso os liberais realizaram uma inversão extraordinária em que o gasto social não é mais o resultado, mas a causa do desemprego.

sociais, como resultado do efeito devastador das reformas sobre os segmentos mais vulneráveis da população, os reformadores reservam a atuação do Estado aos desprotegidos que caem na indigência. As ações de proteção social custeadas por recursos públicos só focalizarão essa parte da população, enquanto que as classes médias e altas poderiam contar com sistemas privados, os quais estão estimulados a se expandir mesmo tendo seus custos elevados⁸. A política de focalização objetiva orientar os gastos para os mais pobres, sem, contudo, aumentá-los no contexto geral, estabelecendo assim uma redistribuição interna entre os beneficiários e abatendo a política de universalização do acesso. A focalização é reforçada com estímulos a fundos sociais de emergência, à mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como às organizações filantrópicas e organizações não governamentais. Trata-se de um modelo residual caracterizado pela intervenção *ex post*, que ocorre quando os canais naturais e tradicionais de satisfação das necessidades (família, rede de parentesco, mercado) não estão em condições de resolver determinadas exigências do indivíduo. A intervenção possui, então, caráter temporalmente limitado e deve cessar com a eliminação da situação de emergência. A focalização da ação de proteção sobre os mais pobres marca o retorno a uma representação da pobreza dissociada da dimensão do trabalho. Ou seja, enfatiza-se o acesso à renda e ao consumo: dimensões evidentemente importantes para a reprodução das famílias, mas insuficientes para as condições de cidadania e inserção no mercado de trabalho.

Os países periféricos estão, também, interna e externamente, pressionados a prestigiar uma ideologia de privatização dos regimes sociais e de proteção somente dos indigentes, quando não houver amparo familiar ou filantrópico. Ancoradas em organizações internacionais, como FMI e BID, reformadores subdesenvolvidos pretendem aplicar o mesmo modelo neoliberal que os países do centro desenvolvido tentam implantar. Apresentam tal projeto para as populações como prova de adesão ao progresso trazido pela globalização, iludindo-se de que as medidas neoliberais sejam leis universais que, portanto, podem ser utilizadas em circunstâncias totalmente diferentes. Nessa perspectiva, os países periféricos promovem igualmente a reestruturação de suas escassas ou quase inexistentes políticas sociais: cortam os gastos públicos, mercantilizam os seguros, reduzem a contribuição patronal, restringem a assistência social, etc. Trata-se, em

⁸ No caso da saúde, ela passa atualmente no mundo por uma crise tanto de custos como de qualidade. Os preços dos medicamentos sobem a taxas muito maiores que a inflação. A indústria farmacêutica alega a necessidade de cobrir os custos altos de Pesquisa e Desenvolvimento, mas os números mostram que poucos ingressos dos laboratórios se destinam à Pesquisa e Desenvolvimento. Mais de um terço do preço - cerca de 35% - cobre os gastos de marketing e publicidade e somente 16% vão para a Pesquisa e Desenvolvimento (FINSLAB, 2013). Os laboratórios são um dos principais atores em Wall Street e nos mercados especulativos. O aumento nos gastos da saúde se deve à pressão dos laboratórios e clínicas privadas para dismantlar a cobertura universal e os orçamentos fixos globais.

geral, de transferir para o mercado e a sociedade civil parte dos encargos do Estado na reprodução social, na expectativa da solidariedade, da filantropização da pobreza e “responsabilidade social”. Tal como nos países desenvolvidos, governos de países não desenvolvidos buscam focalizar sua ação social nas populações abaixo da linha de pobreza. Redução dos gastos públicos e dos encargos patronais, privatização e focalização estão na ordem do dia na maioria destes países.

Na verdade, a redução dos gastos sociais nos países desenvolvidos visa, antes de tudo, realizar superávits fiscais primários para pagar os juros da dívida aos bancos nacionais e internacionais. Em relação à redução das contribuições dos empregadores, ela não pode ser justificada, como nos países desenvolvidos, pela redução da competitividade dos produtos nacionais, visto que a maioria destes países exporta commodities e importa praticamente tudo que consome. Quanto à privatização, trata-se de um processo de desmonte de direitos sociais limitados a poucas categorias da população e que são incipientes, quando existentes, e são duramente e tão pouco recentemente conquistados nestes países. Em fim, o apelo à solidariedade e à responsabilidade social aponta para o objetivo claro de desresponsabilizar o Estado e despolitizar as relações sociais, deslocando a questão social da esfera pública e inserindo-a no plano da filantropia (SOARES, 2000).

Sabe-se desde os estudos pioneiros de Simmel que no, âmbito privado, a filantropia—designada pelo autor como a prática da dádiva moral ou do dever— se torna inviável quando as disparidades sociais são grandes, como no caso dos países atrasados. Na sua crítica à sociedade moderna, o autor explica o caráter relativo da pobreza, que se diferencia e amplia à medida que se manifesta numa sociedade cada vez mais diferenciada e estratificada. Ele analisa a pobreza e a condição de ser pobre numa dada sociedade a partir da relação da prestação que deriva de um direito (obrigação) e da prestação moral (dever individual), o que revela um paradoxo do ponto de vista ético e ideal. Como princípios morais, os deveres são “imperativos internalizados sobre nós mesmos” e, no direito, o pobre aparece como fonte de “obrigação”, diferentemente do ponto de vista moral, onde a motivação de um dever é subjetiva e autônoma (SIMMEL, 2006). Mas, à medida que a prestação deriva de um direito, a relação social (impregnada de seus valores éticos/morais) determina e fundamenta o comportamento em relação ao direito do outro como elemento principal. Essa dualidade se expressa nas diversas concepções de assistência aos pobres, na forma como as coletividades cuidam dos necessitados.

Simmel observa que tanto no âmbito da “obrigação” da dádiva, como no campo privado do dever moral, o pobre desaparece como finalidade da ação. Não é ele o objeto da prestação, mas outros fins utilitaristas coletivos e particulares, como: segurança pública e paz social, preservação da energia física e disponibilidade de mão de obra, reabilitação da atividade econô-

mica (mercado, trabalho), boa consciência do doador privado, cooptação eleitoral, indicadores sociais, etc. Se o pobre é considerado apenas como uma caixa coletora de esmola pública ou privada, então a doação não será fato social, mas fato puramente individual. O pobre em si é excluído da cadeia teleológica da ordem social. Nega-se ao pobre um estatuto de finalidade da ação; não lhe é permitido sequer representar-se politicamente. Nessa perspectiva, a assistência social aos pobres não passa de uma aplicação de meios públicos para fins públicos. Se o interesse por aqueles a quem se assiste é ignorado, então não haverá qualquer razão para erradicar a pobreza, senão a manutenção do *status quo* social, o todo social: os círculos sociais, familiares, políticos, sociologicamente determinados.

As ideias de Simmel continuam pertinentes, porque agora, com a crise do Estado e o domínio da ideologia neoliberal, amplia-se a exclusão, aumentando os contingentes populacionais que precisam de assistência. Na ação contra a pobreza, as considerações utilitaristas são mais do que nunca dominantes. Em nome delas, a relação entre obrigação e direito está sendo modificada no mundo capitalista em crise, tendendo à individualização de tudo tipo de proteção.

Embora ainda não haja desmantelamento da seguridade social nos países capitalistas centrais, é inegável que as medidas neoliberais seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização, rompendo com os compromissos e consensos do pós-guerra que permitiram a expansão da economia ocidental. Seu futuro é uma questão polêmica e as análises variam conforme a matriz teórico-política que se adota. Vão desde aquelas que preconizam a possibilidade de retorno à áurea fase dos “anos de ouro”, como parte da solução da crise, até aquelas que se rendem à sua inviabilidade e pleiteiam o pluralismo do bem-estar, baseados na articulação entre Estado, mercado e sociedade na provisão social (JOHNSON, 1990). Por trás de todas as alternativas, há um campo minado de conflitos de interesses e de práticas experimentais.

Portanto, não se pode prever o futuro dos regimes sociais, cujo desfecho envolve uma gigantesca luta de classe e de poder. Todavia, pode-se observar que a situação atual das forças em jogo aponta para uma clara tendência à desuniversalização e assistencialização dos benefícios sociais: uma política residual que se preocuparia apenas com o que não pode ser enfrentado pela via do mercado e da solidariedade familiar e comunitária. Discute-se como instrumentos principais dessa proposição o imposto negativo e a renda mínima combinada à solidariedade por meio das organizações da sociedade civil.

A proposta de imposto negativo, inicialmente colocada pelo economista neoliberal Friedman, consiste em compensar através do orçamento fiscal todos aqueles que recebem uma renda inferior a um determinado nível estipulado. A principal crítica que se faz a isso é que essa forma de subvenção permite aos empregadores pagarem a mão de obra abaixo do que é

necessário para a reprodução do trabalho, achatando ainda mais os salários e onerando as contas públicas. Quanto à proposta de renda mínima, ela é defendida pela vertente socialdemocrata que busca reafirmar o Estado de Proteção Social. É inspirada da experiência francesa de Renda Mínima de Inserção (RMI), implantada em 1988, e é vista por alguns como uma alternativa para o desenvolvimento da cidadania ativa, com implicação do cidadão em atividades de trabalho profissional ou em medidas de integração social, substituindo-se o emprego por uma ocupação⁹. Porém, a renda mínima francesa, bastante inferior ao salário mínimo, não tem tido resultados significativos em termos de reinserção, mas tem sido vista como uma garantia fundamental de renda para os socialmente excluídos. Os defensores dessa proposta frisam que a renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho. Trata-se de provir os pobres de um padrão de vida abaixo do que possui o trabalhador independente pior remunerado: uma reedição da velha ética do *princípio de menor elegibilidade*, contido no *Poor Amendment Act* de 1834, num mundo novo que acumula riquezas sem criar emprego.

Reeditam-se também, neste contexto de crise contemporânea e de domínio neoliberal, os postulados funcionalistas. Exemplo disso é o resgate da ideia durkheimiana de anomia para explicar as transformações contemporâneas consideradas como uma espécie de condição social mórbida e patológica geral, à qual a própria sociedade, marcada pela desagregação e pelo desequilíbrio, não consegue controlar. No estado de anomia, há uma forma de obstrução no contato entre os elementos constitutivos do organismo social, bem como um afrouxamento do controle social sobre os indivíduos, gerando disfunções e conflitos. Retoma-se a perspectiva analítica positivista para tentar descrever a “desorganização do capitalismo contemporâneo, a nova questão social e os igualmente novos formatos e coberturas da política social diante da crise do modelo anterior de regulamentação e de consciência coletiva...” (CASTEL, 1998).

Fica evidente na atual era do neoliberalismo econômico que algumas realidades enfraquecem os movimentos populares e operários, bloqueiam os canais de redistribuição e solapam as políticas sociais em geral. Todavia, mesmo nesse contexto, há persistência nas sociedades em qualificar a cidadania e impor os princípios de ética e justiça, melhorar a democracia, melhor definir o papel do Estado, ampliar a seguridade social e reforçar a organização da sociedade civil. Observa-se o surgimento de novas visões que rejeitam os métodos funcionalistas, em benefício de novos modelos alternativos e integradores. Aparecem métodos inovadores de políticas sociais como formas de desenvolver a cidadania e ampliar a participação da população na tomada de decisões. Desenvolvem-se novas experiências e análises que se importam com a aprendizagem social, a descentralização

⁹ Uma política que se inscreve no novo conceito chamado Workfare.

das decisões, a formação de parcerias, a integração social, o fortalecimento das instituições.

Nessa perspectiva, a política social não será avaliada apenas por seus impactos, mas também por sua capacidade de envolver a participação coletiva na tomada de decisões. Somente assim o cidadão deixa de ser mero beneficiário de programas, para se tornar co-produtor deles e se ver como parte ativa na formação dos valores e das instituições; não mais como simples ponto no final do processo de política pública.

Considerações finais

Os propósitos de universalização, integralidade e equidade, previstos constitucionalmente, estão sendo desmantelados pelas privatizações – antes de serem plenamente atingidos –, por representarem tanto um ônus para o Estado, quanto um entrave para o desenvolvimento do capitalismo neoliberal, avesso à intervenção estatal. Invariavelmente, a primeira medida do receituário neoliberal consiste em reduzir os recursos governamentais destinados à manutenção dos regimes sociais públicos, degradando-os para facilitar a sua mercantilização lucrativa. Como essa política aumenta os índices de exclusão e extrema pobreza, recomenda-se focalizar as ações governamentais de proteção nas populações pauperizadas, que não encontram amparo nos canais tradicionais comunitários, religiosos e de parentesco.

A estratégia de focalizar a ação social do Estado na extrema pobreza, num contexto de crescentes disparidades sociais, inevitavelmente consolida e engessa a desigualdade. Isso porque tal política não busca enfrentar a pobreza numa ótica estrutural, mas tão somente aliviar a pobreza dos “grupos socialmente mais vulneráveis”, através da assistência social. Desse modo, acaba-se por estigmatizar os pobres e conformar um processo de naturalização da pobreza (COHEN, 2002). Em outras palavras, as políticas adotadas nessa perspectiva não têm a função de erradicar a pobreza, mas tão somente a função de “gestão da pobreza e da miséria”.

Numa perspectiva de democracia pluralista e participativa, as políticas sociais não podem se restringir à assistência mínima aos miseráveis, mas devem se preocupar em remover as principais fontes de privação: desemprego, carência de capacitação e de oportunidades econômicas; ausência da participação popular na formação de valores, na tomada de decisões e na execução dos programas. A criação de oportunidades sociais de emprego e renda é a condição *sine qua non* para a redução da pobreza, a formação do agente autônomo e autossustentável, algo que emerge como um pilar fundamental do desenvolvimento econômico e social. É a condição para as liberdades individuais, que são apontadas por Amartya Sen como elementos constitutivos básicos do desenvolvimento (SEN, 2000). Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente arquitetar o seu próprio destino.

Sabe-se que os países desenvolvidos assentaram quase todo o seu expressivo desenvolvimento econômico do pós-guerra nas políticas do Welfare State, que sustentaram um longo ciclo de crescimento via políticas redistributivas e de emprego. Foram criadas, como já foi mencionado anteriormente, políticas de emprego enquanto elementos essenciais ao financiamento dos regimes sociais, numa visão em que o pleno emprego fosse a garantia fundamental de renda e de equilíbrio das contas fiscais. Sem criação maciça de emprego e renda para aumentar a participação das contribuições privadas no financiamento das políticas sociais, os fundos públicos nunca serão suficientes para combater a pobreza, a qual aumenta à medida que a sociedade se estratifica.

Com o emprego, dá-se ao indivíduo oportunidades de crescer na dignidade e contribuir para o funcionamento de uma seguridade social solidária, que possa pagar aposentadorias e amparar quem estiver incapacitado de trabalhar. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente elevar suas capacidades humanas, o que tende a caminhar junto com a expansão da produtividade e do poder de auferir renda. Um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações mais raras e menos crônicas. As oportunidades substantivas incluem capacidades elementares, como educação, saúde e participação política. A sua expansão é, simultaneamente, o fim primordial (papel constitutivo) e o principal meio do desenvolvimento (papel instrumental) econômico e social. Capacitação e oportunidade social são disposições que influenciam a liberdade de um indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para uma participação mais efetiva em atividades econômicas, mas também para uma melhor condução da vida privada e melhor inserção social. Assim, o crescimento econômico tem de ser julgado não apenas pelo aumento de rendas privadas geradas, mas também pelo grau de proteção à população e pela expansão de serviços sociais que ele pode estimular.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Envejecimiento sin Crisis*. Informe do Banco Mundial. Santiago de Chile, 1993.

BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services*. Londres: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social - uma crônica do salário*. Vozes, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COMISSÃO EUROPEIA. *Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão Os seus direitos de segurança social na Alemanha. Julho*. Disponível em:

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_pt.pdf Acessado em 30/09/2013.

COHN, Amélia. *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 2002.

FALEIROS, V. P. A Reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula., p. 35 -55, Brasília: INESC, 2004.

FINSLAB. “O que a indústria gasta em publicidade”. Disponível em:

<http://finslab.com/publicidade-e-marketing/artigo-2788.html>. Acesado em 21 de agosto de 2013.

FIORI, José. L. Ajustes e milagres latino-americanos. In: *Os Moedeiros Falsos: 65-78.*, Petrópolis: Vozes, 1997.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*, , Petrópolis: Vozes, 1977.

HARVEY, David. *Social Justice and the City*, Look Inside, The University of Georgia Press. Georgia, 2009.

HERZOG-STEIN, Alexander (2010). *Desconstrução da Seguridade Social*. São Paulo: Folha de São Paulo, 16 de maio de 2010.

HUDSON, Barbara. *Understanding Justice*. Buckingham: Open University Press, 2003.

HUSSON, M. Pour dégonfler la baudruche de la compétitivité, *Le Grain de Sable*, n° 430, 2003. Disponível em : <http://hussonet.free.fr/textes.htm>.

IZERROUGENE, B. A macroeconomia da Previdência Social. *Economia Contemporânea*, v. 13, n. 1, p. 31-46, jan./abr., Rio de Janeiro, 2009.

JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición: la teoría e la practica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

LA REVUE. Les réformes du droit social en Angleterre - Une victoire pour

les employeurs? Paris: La Revue, Julho, 2013

LE FIGARO. Les principaux points de la réforme de la santé d'Obama, Paris: Le Figaro, 28 de junho de 2012.

LIBÉRATION. Réforme des retraites: vers une hausse des cotisations social, Paris, 26 de Agosto de 2013)...

MÉSZÁROS, István . *Para além do capital*, Campinas: Boitempo Editorial, 2002.

OCDE, disponível em:<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryName=451&QueryType=View&Lang=fr>. Acessado em 30/09/2013.

RTP-Notícias. Política social da Alemanha. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=458115&tm=7&layout=121&visual=49>. Acesado em 3 de agosto de 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Gomes. *Democracia e participação na “reforma” do Estado*. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SIMMEL, Georg. *Questões fundamentais da Sociologia: indivíduo e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

