

## 2.

### A Crise Neoliberal

Este capítulo tem por objetivo apresentar o processo de implantação do neoliberalismo no cenário internacional e no Brasil, assim como seus rebates para o *Welfare State* de modo a termos a compreensão da atual situação da Fundação Leão XIII.

Segundo a análise de Faleiros (2000), o *Welfare State* foi resultante de pactos sociais entre classes de interesses contrários, assegurando a implantação de novos direitos de cidadania e a distribuição de renda. Assim o denominado *Welfare State* surge no contexto da proposta do economista britânico John Maynard Keynes, tendo sido uma verdadeira revolução teórica, no que se refere ao setor econômico e social como alternativa a superação para a crise de 29.

As propostas de Keynes eram de incentivo à produção e ao emprego baseado no padrão Taylorista/Fordista de regulação Kenesiana, visando acelerar o crescimento econômico dos países no pós-guerra. O funcionamento do padrão econômico keynesiano perdurou durante 30 anos.

O Estado no contexto Keynesiano possuía como uma das funções desempenhadas a implantação de políticas sociais públicas, sendo instauradas uma série de serviços sociais, ocasionando assim o denominado *Welfare State*, ou o Estado de bem-estar Social.

Nesta perspectiva o objetivo era que o trabalhador não tivesse gastos com saúde, educação e etc. e direcionasse o máximo de seu salário às mercadorias de bens de consumo, estimulando o crescimento da produção e conseqüentemente da economia.

O papel do Estado era essencial, pois atuaria enquanto regulador da economia oferecendo subsídios aos capitalistas assegurando um certo padrão de consumo, através dos salários e das políticas sociais. Deste modo a atenção do Estado para com a proteção social se justificava face ao seu objetivo em desenvolver a economia através do desenvolvimento social, conforme citamos a seguir:

... O Estado buscava canalizar o fundo público, tanto para o financiamento do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho, movido pela lógica de que, para impulsionar a produção, há que ampliar mercados e preservar um certo poder aquisitivo da população, capaz de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamização da economia.”(Iamamoto 1998, p.30).

Para o crescimento econômico, o Estado não só assegurava um certo padrão de consumo aos trabalhadores, através dos salários e das políticas sociais, como também, oferecia subsídios aos capitalistas:

“(…) O Estado buscava canalizar o fundo público, tanto para o financiamento do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho movido pela lógica de que, para impulsionar a produção, há que ampliar mercados e preservar um certo poder aquisitivo da população, capaz de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamização da economia”.(Iamamoto, 1998, p.30).

No entanto, cabe apontar que Welfare State assumiu versões conforme os objetivos de cada país e a força política da população. Na América o Welfare State assumiu a característica de impulsionar a economia no pós-guerra, apesar de oferecer os serviços sociais como já mencionamos, o eixo era estimular o consumo. Nos países europeus tratou-se de características social-democrata voltadas para ampliação dos direitos de cidadania e a distribuição de renda. Somente a partir da década de 1940, sobretudo no pós-guerra, teve início o desenvolvimento das idéias mais universalistas que deram lugar a esquemas de proteção de serviços mais igualitários, constituindo-se então um Estado de Bem Estar Social mais amplo e solidário. Em contrapartida em sua outra ponta o Welfare State se desenvolveu da seguinte forma:

Rússia pós-revolucionária - portanto já fora da órbita capitalista – foram instituídos princípios de igualdade e de acesso universal e a serviços sociais básicos, como saúde e a educação, entendidos como direitos.”(Soares, 2003, p.36).

Os países capitalistas desenvolvidos e industrializados durante três décadas mantiveram no auge o Welfare State, porém como ressalta Abreu (1999), os países periféricos ou subdesenvolvidos, como o Brasil, não desfrutaram do modelo do Estado de bem-estar social, face as suas condições históricas, pois em razão de tratar-se de um país colonizado, cuja independência não foi resultante de um movimento popular, de baixo para cima, mas sim de uma “regulação pelo alto”, de acordo com os interesses internacionais e da burguesia nacional.

Nestes países a industrialização ocorreu tardiamente, sem revoluções burguesas, e com instauração de multinacionais, utilizando mão-de-obra barata e recursos naturais abundante. Em determinadas regiões, os trabalhadores não possuíam uma forte organização, em síntese o processo histórico fora constituído

por uma modernização conservadora, o que resultou no agravamento do cenário de desigualdade social.

No início da década de 70 o padrão econômico taylorista/fordista, de regulação Keynesiana, que ocasionou o Welfare State, começou seu declínio a partir de uma crise econômica originada de fatores como: altos índices inflacionários e a entrada de países, em destaque o Japão e a Alemanha, no mercado mundial concorrendo com os EUA, limitando o seu poderio. Os países europeus e o Japão entraram no circuito de concorrência intercapitalista usufruindo avanços tecnológicos, os quais os norte-americanos não disponham.

Neste contexto iniciou-se a demanda por um novo modelo econômico para superar a crise, sendo esta atribuída ao Welfare State, pois dentre as metas do novo modelo seria necessário conter redução de gastos com o social, sob o discurso que estes gastos poderia ser um dos fatores desencadeadores da crise econômica, sendo implantado o projeto neoliberal, um modelo adequado às novas diretrizes da economia mundial.

Assim no período de 1975-1980, marcado pela crise o Welfare State entra em desequilíbrio e a partir dessa justificativa dominante propõe-se uma agenda baseada em cortes nos gastos sociais, os quais previam a limitação do papel do Estado, desmonte dos direitos trabalhistas, privatizações e outras. Deste modo teremos a ascensão de uma política neoconservadora com a eleição dos governos Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra, ambos pautados na seguinte diretriz:

“(...) negação da regulação econômica estatal, pelo abandono das políticas de pleno emprego e pela redução dos mecanismos de seguridade social, em prol, é claro da regulação operada pelo mercado “. (Fernandes, 2000, p.56).

Assim, os EUA perdem sua hegemonia e, em contrapartida, o Japão torna-se líder econômico mediante o seu avanço tecnológico e implanta seu padrão de produção toyotista, que vai ao encontro do projeto neoliberal. Este padrão pauta-se na flexibilização do mercado de trabalho – com o desmonte dos direitos trabalhistas; flexibilização no processo de trabalho – com rigidez na produção; flexibilização dos produtos – produção para consumidores específicos; flexibilidade dos padrões de consumo – uma minoria para consumir.

Faz-se necessário sinalizar o peso político-ideológico da queda do comunismo para implantação do neoliberalismo, na medida que a ideologia capitalista disseminava como única possibilidade para superação da crise

econômica a ideologia neoliberal, em razão da derrocada socialista, conforme explicitado a seguir:

“(…) a derrota comunista e o avanço das idéias e políticas dos novos liberais para o Leste Europeu e mesmo, já hoje mais recentemente, para os países da Ásia, tem dado ao pensamento neoliberal condições sem precedentes de que jamais o liberalismo gozou, de uma ideologia que consegue ser quase universalmente hegemônica”.“(…) é indiscutível que o liberalismo nunca teve, nunca alcançou tamanha difusão ou hegemonia no plano mundial como neste final de milênio”. (Fiori, 1997, p.215).

O neoliberalismo consiste em um projeto cujas características destacáveis são o enxugamento do Estado para o setor social, exemplificando: o Estado torna-se mínimo para o social e máximo para o capital; a globalização – um veículo de mundialização das mercadorias e ideologias; as privatizações das estatais, proporcionando uma maior interferência de outras nações nas empresas nacionais; as transformações no universo do trabalho, frente às alterações na esfera produtiva, no padrão Keynesiano existia uma maior valorização do trabalho vivo (força de trabalho humano).

No Toyotismo houve um investimento acelerado em tecnologia, acarretando uma valorização do trabalho morto (trabalho realizado por máquinas), mediante não ser necessários gastos com encargos trabalhistas, “quebra” das lutas sindicais e o desemprego. Nesta perspectiva o mercado passar a ser o interventor do setor político e social, freando e enfraquecendo o Estado e estando a intervenção deste limitada aos momentos de ameaça aos interesses da agenda neoliberal.

Como menciona Soares (2003), o país que não cumpre a agenda dos organismos internacionais não usufrui créditos, além da imagem negativa que é repassada sobre o país, limitando as relações internacionais.

No mundo do trabalho a reestruturação de cunho neoliberal pauta-se na flexibilização do mercado de trabalho, com o desmonte dos direitos trabalhistas, que se materializam na terceirização (o trabalhador é contratado por uma empresa para trabalhar em outra, ocorrendo um deterioramento dos direitos trabalhistas), na flexibilização (ora o trabalhador está ocupando uma determinada função no mercado de trabalho, ora outra); na polarização (uma pequena massa qualificada, com vínculos empregatícios, usufruindo direitos trabalhista, estabilizada e uma

grande massa desqualificada, desempregada ou empregada em condições precárias), e na polivalência (o trabalhador é chamado a exercer várias funções, no mesmo trabalho e com o mesmo salário), e são esses fatores que permeiam o mercado de trabalho na contemporaneidade.

Ao analisarmos a implantação do neoliberalismo não podemos deixar de tomar como indicador de análise os fatores históricos, econômicos, sociais e políticos de cada país, porque cada potência possui particularidades que delinearam o processo neoliberal. Tomemos como exemplo os países periféricos, cuja forma de colonização foi pautada na dominação, subordinação e exploração e que ao longo dos séculos não possuíam uma população com participação social, sempre foram objeto da modernização conservadora e também desfrutaram de uma acentuada desigualdade social com agravamento das múltiplas expressões da questão social (desemprego, fome, indigência, analfabetismo), assim como a dependência econômica com organismos internacionais. E face ao o projeto neoliberal esses fatores tenderam a agravar seriamente.

## **2.1.**

### **Neoliberalismo no Brasil**

Ao nos referirmos à ofensiva neoliberal contra o Welfare State em países como o Brasil, devemos considerar o fato de que assim como outros países periféricos, este também não desfrutou de um efetivo Estado de Bem Estar Social. Esta peculiaridade ocorre em razão de que no período no qual o cenário mundial estava implantando o Estado de bem-estar social, a sociedade brasileira estava submetida à ditadura militar, cujas políticas sociais visavam o controle e o disciplinamento da massa popular, atuando deste modo como prevenção ao crescimento da luta de classes, sendo contributivas e não universalizante, Abreu (1997).

Enquanto no início da década de 70, os países centrais atravessavam um momento de crise econômica e de críticas ao Welfare State, que ocasionou na implantação do projeto neoliberal, no Brasil se processava movimentações populares para a implementação das eleições diretas, um período de luta pela redemocratização do país, que somente vieram a se materializaram nos anos 80.

Esses movimentos representavam uma denúncia da realidade brasileira tanto política, quanto social, sendo nessa conjuntura em foi elaboração da Carta Constitucional de 1988, a qual estabelecia a universalização dos direitos, a liberdade do indivíduo e a seguridade social inspirada no Welfare State. A referida proposta compreendia: previdência, saúde e assistência, a partir de um cunho universalizante, elaborado a conforme a demanda das reivindicações da massa popular.

No que se refere ao Brasil, temos um Estado que tem um maior controle sobre o processo de acumulação, sendo assim o capitalismo monopolista de Estado se instaura no país ao término do período JK. Nesta perspectiva, no período que se inicia na 2º metade dos anos de 1950 até 1961, presenciamos um movimento de redefinição e expansão do modelo de acumulação, responsável pela consolidação da industrialização brasileira em moldes tipicamente capitalistas; no entanto, esse período de expansão desembocou numa crise que se prolongou de 1962 a 1967.

Para superá-la, criou-se uma estratégia que implicou em um sólido arranjo sócio-econômico e político feito entre: Estado, capital privado nacional e empresas transnacionais. Assim, o milagre econômico na década de 70 é o produto acabado de um movimento em que a economia e a política se vinculam estreitamente para viabilizar o que Mota (1999) denomina de “um processo de modernização conservadora”.

No entanto em um contexto de crise mundial, o Brasil não esteve isento e se caracterizava por uma forte instabilidade econômica, herança do endividamento externo adotado enquanto estratégia econômica no final dos anos 70.

O Brasil nos anos 80 se caracterizavam por estar em um momento no qual a sociedade brasileira vivenciava ao mesmo tempo um processo de democratização e abertura política e ainda por uma profunda e prolongada crise econômica. E assim o país passava por mudanças acentuadas de paradigmas na economia (Dupas,1999), visando o crescimento econômico, a diminuição do desemprego e a superação da crise , no entanto estas medidas não forma suficientes, pois este foi um período de forte recessão, com queda do PIB para 3% e com o desemprego batendo um recorde com 8% (Dupas, 1999).

O saldo destas medidas foi o aumento da concentração de renda, a pauperização da maioria da população e a precarização das condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores.

A implantação do neoliberalismo no Brasil foi efetivada anos 90, período no qual a Constituição de 88 e suas conquistas sociais tornaram-se alvo do grande capital, assim enquanto a massa popular se mantinha calma frente os direitos conquistados, em contrapartida processava-se a instauração do novo modelo econômico.

No cenário político, em 1992, Fernando Collor de Mello, elegeu-se a partir de um discurso baseado no combate a inflação, redução do Estado e ampliação do mercado, introduzindo assim implicitamente, na conjuntura brasileira o projeto neoliberal.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1994 o neoliberalismo apresentou-se de forma agressiva e explícita, haja vista que em seu governo as privatizações aconteceram com mais constância, havendo maior abertura da economia para o capital internacional.

Seguindo a agenda neoliberal, o governo federal repassou sua responsabilidade social para o setor municipal sem repasse de verbas públicas, assim como para o setor privado e a sociedade civil, ocasionando a intensificação de ONG's (Organizações não-governamentais) e a refilantropização.

O modelo neoliberal conduziu a reformas que priorizavam a lógica do ajuste fiscal, que ocasionou uma série de perdas de direitos e conquistas históricas dos trabalhadores, o que é denominado por Behring de contra-reforma, pois segundo a autora o que estava em curso no Brasil nos anos 90 foi na verdade uma contra-reforma do Estado, e não uma reforma como apontam seus defensores, em razão de suas medidas terem resultado na desestruturação do Estado e na perda de direitos constitucionais, obtidos através de lutas históricas dos trabalhadores.

Assim, segundo Soares (2003), foi em países da periferia capitalista, nos quais a construção de um Estado de Bem Estar Social constitui-se enquanto incompleta ou precária, onde o impacto do ajuste foi significativamente maior diante do desmonte dos frágeis mecanismos existentes de proteção social. Neste sentido, temos o desmonte de políticas sociais pouco sólidas, nas quais os mecanismos de proteção social eram frágeis e não chegavam a constituir um sistema de proteção social, tendo sido facilitada à eliminação dos poucos direitos

sociais existentes, assim como a introdução da privatização de bens e serviços públicos e a substituição do aparato estatal de assistência à pobreza por organizações não governamentais (Ongs).

Nesta conjuntura países como da África e latino-americanos passaram por uma crise econômica e social alarmante, onde milhões de pessoas viviam abaixo da linha de pobreza e/ou indigência.

Nos países onde as desigualdades não apresentam um caráter estrutural, também se verifica um distanciamento com o surgimento do que foi chamado de “novas situações de pobreza”, levando a uma “terceiro-mundialização” do Primeiro Mundo. Aqui (no Brasil) o impacto das políticas neoliberais se manifesta de modo mais intenso no chamado mundo do trabalho, por intermédio do desemprego e da precarização das condições de trabalho, o que gera uma “exclusão” de setores antes incluídos.”(Soares, 2003, p.23).

Ainda no âmbito dos rebates da reforma neoliberal, temos a manutenção/ampliação dos programas de assistência social voltados para o combate à pobreza e pautados em uma proposta de Focalização, a qual contradiz a universalização firmada na Constituição de 1988, face aos recursos serem destinados as políticas sociais que priorize os que estão em situação mais precarizadas. Cabe destacar que a focalização assegura acesso aos pobres, mas apenas aos comprovada e extremamente pobres.

A referida proposta resulta em uma espécie de seletividade estando pautada na teoria de que a atuação do Estado deve ocorrer somente em nível residual e limitar-se ao âmbito da assistência, devendo ser direcionado o gasto social aos setores pauperizados da população. Neste interin é possível observar um quadro de retrocesso social no qual podemos destacar o aumento da extrema e da “nova” pobreza (conceito que se refere ao desemprego gerado pelas medidas do ajuste, reestruturação e flexibilização das relações de trabalho), panorama este agravado por um processo de pauperização das políticas sociais, Laurel (1995).

A partir deste panorama não haverá um consumo coletivo dos direitos sociais, mas uma articulação entre assistencialismo focalizado e mercado livre. No que se concerne aos referidos “clientes” da assistência social, estes serão público-alvo de programas de combate à pobreza emergenciais, residuais e temporários.

Outra abordagem compensatória e focalizada da pobreza e indigência está relacionado aos programas nacionais, estaduais e locais que envolvem transferências monetárias para determinados seguimentos em situação de risco,



mas sempre com critérios muito estreitos de cobertura, como exemplo o Programa de Erradicação do trabalho Infantil (PETI) e no que se refere à assistência a idosos e deficientes temos o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Um outro aspecto a ser considerado relacionado à reestruturação será o retorno à família e as organizações sem fins lucrativos, o chamado “terceiro setor” enquanto “agentes de bem estar” na função de substituto das políticas públicas e, reforçando no cenário nacional as práticas de clientelismo e favor, Yazbek (2003).

## **2.2. A Fundação Leão XIII e os Rebates do Neoliberalismo**

Ao enfocarmos a história da Fundação Leão XIII torna-se relevante discutirmos os rebates das políticas neoliberais nas políticas sociais e mais em particular na assistência, pois conforme a concepção de Soares (2001) este novo panorama econômico se estende também ao campo social, sendo que neste aspecto temos o desmonte das políticas sociais aos mais pobres ou “excluídos” (como no caso da Assistência Social) com “reformas” constitucionais que reduziram ou eliminaram direitos constituídos ao longo de décadas e consagrados na Constituição de 1988 - tratando de desmontar, principalmente, a Seguridade Social.

Foram introduzidos mecanismos que interromperam o processo de construção de uma Seguridade Social mais ampla e generosa, baseada nos direitos de cidadania e no dever do Estado, e que incorporava três áreas sociais da maior relevância: Saúde, Previdência e Assistência Social.

E desta forma podemos também nos remeter a Behring (2003), quando a autora defende que o Estado de Bem-Estar Social, entre outros avanços conquistados no século XX, passou a ser considerado um “problema”, sendo inclusive apontado como “causa” de muitos dos nossos males. Segundo essa ótica, foram os “gastos generosos” dos Estados de Bem Estar que causaram os déficits fiscais dos países que os adotaram, fomentando assim uma concepção de Estados “paternalistas”, sendo recomendada para solução a redução dos gastos públicos e enquanto resultado o desenvolvimento de políticas focalizadas para a pobreza.

No que concerne a Fundação Leão XIII e as conseqüências da política neoliberal, optamos em abordar especificamente o período compreendido entre a

gestão de Anthony Garotinho (1999 a 2002) e sua sucessora, Rosinha Garotinho (2003 a 2006). Esta opção se justifica em razão deste período se caracterizar pelo aprofundamento do desmonte e sucateamento da Fundação, assim como pela implantação dos programas sociais de cunho assistencialista e baseados em uma proposta de focalização e seletividade.

Anterior ao referido período no governo de Marcelo Alencar, a Fundação esteve sob uma gestão que realizou um trabalho em diversos projetos e programas pautados nas necessidades da população atendida. Um outro aspecto positivo se relaciona ao investimento da instituição em propostas de pesquisas objetivando obter um perfil tanto dos usuários, quanto dos profissionais visando assim a qualidade dos serviços oferecidos.

No Governo de Anthony Garotinho, através do Decreto-Lei nº 27.893 de 07/03/01, as finalidades regimentais da Fundação Leão XIII, passam a ser:

Proporcionar assistência aos grupos populacionais de baixa renda, notadamente aos residentes em favelas, conjuntos habitacionais e localidades periféricas, por meio de programas sociais e de apoio à saúde, visando prioritariamente a elevação do nível de vida, integração social e o resgate da cidadania (Governo do Estado do Rio de Janeiro – D.O. de 08/03/2001).

E assim, a partir do panorama de vulnerabilidade da população em razão das políticas neoliberais, durante o governo Anthony Garotinho na Fundação foram implantados projetos norteados por políticas focalizadas na pobreza extrema, a qual deverá ser devidamente comprovada, e a exemplo disso temos: Leite Saúde, tendo sido iniciado em 2000, e consistia na distribuição de leite em pó para crianças na faixa etária de dois a 12 anos de idade e que inicialmente foi articulado a um trabalho de acompanhamento das famílias atendidas, incluindo palestras sócio-educativas. Um outro programa deste período foi o Nutrição 10, que se constituía na doação de cestas básicas, haja vista ter sido implementado no período de 10 meses que antecedeu as eleições do ano de 2006.

Com a renúncia do Governador Anthony Garotinho, em abril de 2002, assume a Vice-Governadora Benedita da Silva, que não realiza alterações nos Programas e Projetos elaborados na gestão anterior, e sua gestão compreendeu o breve período de nove meses na administração do Estado.

Na referida gestão, o Estado do Rio de Janeiro sofreu uma forte crise financeira e vários órgãos estaduais são atingidos, dentre eles a Fundação Leão

XIII, caracterizando um quadro no qual não somente os funcionários e estagiários deixaram de receber seus salários em dia, nesse contexto de precariedades os usuários foram diretamente afetados Nascimento (2003).

E nesta perspectiva o governo Rosinha Matheus contribuiu para o aprofundamento da situação de desmonte e abandono na Fundação, assim como a descontinuidade dos poucos projetos existentes e a falta de investimentos em recursos.

Arelado a esse panorama, enquanto uma instituição de assistência, a mesma termina por estar sujeita a manejos políticos, favorecendo as práticas clientelistas e assistencialistas, dando margem ao fisiologismo já tão comum nas comunidades de baixa renda e de forma mais contundente nas mazelas do contexto neoliberal, conforme explicitado a seguir:

... nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são os interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida (Yazbek, 1999, p. 41).

Além dos entraves de caráter político, que sempre existiu, a instituição vem sofrendo nos últimos anos com o enxugamento do Estado, fruto dos ajustes neoliberais, quadro agravado pela não realização de concursos públicos para preenchimento das vagas daqueles que estão se aposentando. E deve ser destacado que a inexistência de programas de qualificação permanente para aqueles que continuam atuando, Alves (2002).

No que se refere aos seus recursos materiais a situação não é mais animadora, pois não existe manutenção nos prédios e imobiliários da Fundação, encontrando-se estes em sua maioria em condições péssimas de uso, ou seja, precária. Alguns projetos foram desmantelados como o de educação infantil; e o material de almoxarifado é insuficiente, e por vezes inexistente (Alves, 2002).

Nesse sentido temos a Fundação Leão XIII passando por um processo de sucateamento, mas quem mais sofre com todo esse processo é a população usuária dos serviços prestados pela instituição.

Frente ao tensionamento enfrentado, torna-se explícito que o desafio se localiza na intervenção do Assistente Social no contexto mencionado até o momento.