

### 3

## O contexto neoliberal na Argentina: reestruturação do Estado e políticas sociais

Nesta seção vamos fazer uma breve caracterização do desenvolvimento das políticas sociais na Argentina, com o objetivo de fornecer alguns elementos para a melhor compreensão do período estudado nesta pesquisa.

Barbeito e Lo Vuolo<sup>6</sup> identificam três momentos no desenvolvimento histórico das políticas sociais anteriores à década de 1990 na Argentina: as origens, a maturação e a crise.

Segundo sua análise, na segunda metade do século XIX, na Argentina, se estabeleceram as bases para a construção de instituições políticas com objetivos e instrumentos próprios da visão moderna do Estado-Nação. Porém, na área social, a atividade pública continuou funcionando com as tradicionais características do modelo da beneficência. Neste modelo os problemas sociais se definem a partir de uma ordem ético-moral e a estratégia típica de intervenção é uma combinação de reclusão, segregação e repressão do “beneficiado”.

Nos últimos anos do século XIX e nos primeiros do século XX o ambiente político foi se modificando junto com a organização de alguns grupos sociais que continuavam excluídos da política. Intensificou-se a pressão de certos grupos sociais (fundamentalmente organizações obreiras) sobre as instituições do Estado. Porém, os benefícios típicos do seguro social não estavam na agenda das reivindicações trabalhistas daquele tempo. A aparição das primeiras instituições deste tipo explica-se, segundo Barbeito e Lo Vuolo, principalmente como uma iniciativa estatal para conter outros tipos de demandas dos grupos sociais subordinados.

De acordo com a análise dos referidos autores, a crise econômica de 1930, a irrupção da Segunda Guerra Mundial, os realinhamentos políticos nos países centrais e as consequências de mais de uma década da ditadura militar que abortou a primeira experiência democrática do país, alimentaram a redefinição dos discursos e ações de todos os atores sociais. Desta forma, floresceu uma tendência generalizada a desenvolver uma ação estatal mais centralizada e coordenada.

Em meados de 1940, com o acesso do peronismo ao poder político, acabou a etapa embrionária no desenvolvimento da política social na Argentina e

---

<sup>6</sup> As citações destes autores são tradução do espanhol, realizadas pela autora deste trabalho.

começou uma nova experiência onde mudaram substantivamente os discursos, as estratégias e as próprias instituições neste campo.

Segundo Barbeito e Lo Vuolo, baseado no processo de urbanização e industrialização que vinha se gestando, o peronismo construiu um sistema político onde prevalecia a relação paternalista e clientelista entre o Estado e a sociedade civil, interagindo fundamentalmente através das sociedades profissionais.

O seguro social se converteu na inspiração central dos arranjos institucionais das principais políticas sociais do peronismo. Em um ambiente econômico que supostamente se desenvolvia num “círculo virtuoso” de desenvolvimento auto-sustentado, a universalização da proteção social era pensada com somatória de corpos autônomos de seguros sociais identificados com cada grupo laboral: o fato de pertencer a uma organização sindical era a via de acesso ao direito à cobertura pública.

Os autores destacam que durante o governo peronista se conseguiu que toda a população economicamente ativa ficasse legalmente coberta no sistema previdenciário. Porém, as tentativas por uniformizar e centralizar este sistema de corpos autônomos não foi bem-sucedido. Também ampliaram-se outros benefícios de trabalho. Estenderam-se os benefícios de férias pagas e de indenização por demissão por incapacidade. Outorgou-se o décimo-terceiro salário e alguns setores começaram a receber a ajuda familiar através dos convênios coletivos de trabalho. Também se avançou na legislação que definia a função tutelar do Estado sobre os menores.

A política de saúde também experimentou uma mudança substantiva. Por um lado, desde a Secretaria de Saúde, se estabeleceram as bases do atual sistema de prestação pública de saúde, implementando-se um plano de investimentos que permitiu o crescimento acelerado de hospitais e centro médicos ambulatoriais. Por outro, se desenvolveram, em forma acelerada e heterogênea, as obras sociais sindicais.

Com esta organização bipolar, a política de saúde foi se diferenciando da política assistencial. Todas as questões relacionadas com a ação social ou a beneficência passaram a depender da Secretaria de Trabalho e Previsão Social, criada em 1944, e a funcionar através da Fundação “Eva Perón”. Desta forma, segundo afirmam Barbeito e Lo Voulo, a política assistencial do governo peronista tornou-se ambígua em matéria institucional já que reproduziu o esquema formal da antiga beneficência ao desenvolver a tarefa assistencial por

uma instituição localizada em um espaço intermediário entre o público e o privado.

Segundo os autores, a ditadura militar que derrubou o governo peronista em 1955 não modificou no essencial o sistema de políticas sociais construído pelo peronismo.

O governo peronista de 1973-1976 herdou e potencializou a tensão entre particularismo e universalismo que caracterizou o processo de maturação do sistema de políticas sociais na Argentina.

Nessa época, tampouco se avançou sobre os problemas estruturais que já evidenciava o sistema previdenciário. O esgotamento das fontes tradicionais de financiamento do setor público e a expansão exponencial dos gastos, levaram a um déficit fiscal de dimensões inéditas. Esse déficit marcou o início de um período de pressões inflacionárias e instabilidades permanentes na economia Argentina.

A ditadura militar que derrubou o governo peronista em 1976 acelerou a expansão do setor privado de saúde mediante o crescimento do gasto em obras sociais.

Durante a década de 1980, as condições recessivas, a alta inflação e a incerteza econômica permearam a história das políticas sociais. Em contraste com o pós-guerra, quando as políticas fiscais e monetárias pareciam não ter mais limites, as cíclicas crises no setor externo, nesta etapa, pressionaram a necessidade de obter excedentes em divisas para o pagamento dos serviços da dívida externa e aliviar as restrições da balança de pagamento sobre a oferta global de bens.

Nesse contexto, o sistema de políticas sociais encontrou enormes dificuldades para redefinir seu esquema de funcionamento e adaptá-lo às novas condições. A fragmentação institucional, a má qualidade ou a falta de serviços, e as iniquidades existentes nos programas sociais conformam um panorama onde as instituições, originariamente pensadas como instrumentos legitimadores do poder político, voltaram-se sobre o próprio sistema político-administrativo e erodiram as bases de legitimidade.

O consenso ideológico construído durante as décadas de 1940 e 1950 em torno das instituições do Estado de Bem-Estar, permaneceu durante o período de seu amadurecimento. A dinâmica explica-se em grande medida por sua própria inércia no sentido de se expandir por pressão dos distintos grupos para imitar os benefícios dos mais favorecidos. Alcançada a cobertura universal formal na maior parte das políticas sociais, a expansão operou principalmente no

sentido vertical. A obtenção de benefícios diferenciais era um sintoma de maior poder entre os mesmo grupos beneficiários, o que definia sua posição relativa diante do poder político e da sociedade. O exercício dessa dinâmica política no contexto de regimes autoritários e de uma estrutura econômica fragmentada favoreceu a estratificação e iniquidades características do sistema.

Com esta breve retrospectiva, baseada nas contribuições de Barbeito e Lo Vuolo, queremos salienta o desenvolvimento alcançado no sistema de políticas sociais, seus avanços e amadurecimento: sua ampla cobertura, a qualidade de seus serviços e o seu reconhecimento como direito social, fundamentalmente a partir da metade do século XX. Embora seja necessário um estudo de maior profundidade, consideramos que é fundamental levar em conta estes elementos para compreender o significado histórico e político-ideológico das mudanças acontecidas na década de 1990 no campo das políticas sociais. Questão que será analisada a seguir.

### 3.1

#### **A consolidação do neoliberalismo na Argentina**

A adoção de políticas neoliberais e os processos de reforma do Estado têm particularidades dependendo dos diferentes países. Por isso consideramos necessário recuperar a trajetória da implementação do neoliberalismo na Argentina, visando compreender o processo de re-configuração do Estado e as características que assumem as políticas sociais nesse período.

Cabe ressaltar que nossa intenção não é fazer uma análise aprofundada sobre as mudanças na estrutura econômica e no sistema político, objetivo que excede os objetivos deste trabalho. Mas apenas recuperar os processos sóciopolíticos que aconteceram na Argentina durante a década de 1990, observando a correlação das políticas do governo com o projeto neoliberal e a incidência destas transformações nas políticas públicas.

Embora possamos identificar medidas neoliberais a partir da ditadura militar, que começa em 1976, a implementação sistemática do programa neoliberal na Argentina se produz durante a década de 1990.

Duarte (2000) afirma que o programa de governo, executado em 1976 pelos setores econômicos mais concentrados na aliança com uma fração do exército, se propôs e conseguiu romper a aliança social que sustentou o modelo da Industrialização Substitutiva de Importações desarticulando as relações sociais mediante instrumentos militares, políticos, ideológicos e econômicos. Em

termos socioeconômicos, diversos processos como a abertura e a desregulação econômica, o endividamento externo e os distintos mecanismos pelos quais se subsidiou o capital mais concentrado, foram conformando uma nova cúpula econômica que adquiriu singular importância na definição das políticas econômicas implementadas pelo Estado nos governos democráticos das décadas de 1980 e 1990.

Duarte afirma que, até 1990, a reforma estrutural não tinha alcançado ainda um grau de legitimidade suficiente para começar a se implementar e faltava um processo tão efetivo quanto a ditadura - a hiperinflação - para alcançar o grau de disciplinamento necessário para levar a cabo as medidas de reestruturação pendentes. Assim, a autora afirma que a crise hiperinflacionária em que culminou o governo de Alfonsín (1983-1989) constituiu o marco das contradições que levariam o justicialismo ao governo.

Neste sentido, Schvarzer (1998 in Rozas 2001) expressa que igual à Alemanha de 1923, depois da hiperinflação, o espectro da crise atuaria como um freio diante qualquer política que ameaçasse com um ressurgimento da hiperinflação. Esta atuou como um efeito que condicionou a conduta social. Sua persistente imagem, na memória coletiva, contribuiu para explicar as amplas margens de discricionariedade com que contou depois o governo justicialista no que diz respeito à ausência de reações populares.

Ao final da década de 1980, em um contexto de estancamento com inflação, endividamento externo e deterioração das estruturas produtivas, começou a se expandir o legado neoliberal como solução hegemônica aos problemas de América Latina, promovendo o desarme do Estado de Bem-estar, o incremento dos níveis de desemprego e a desigualdade como um valor impulsor da economia (Anderson, 1995).

Em maio de 1989, Carlos Menem triunfou nas eleições nacionais e tomou posse em julho desse mesmo ano, depois da renúncia antecipada de Alfonsín.

Como assinala Rozas (2001), a posse do Carlos Menem, em 1989, se dá num contexto de hegemonia do neoliberalismo em nível internacional e de plena crise econômica, com um pico inflacionário – que alcançou taxas de 100% e 200% mensais - e um cenário de desemprego e pobreza alarmantes no âmbito nacional. A esta situação econômica se somava o protesto social expresso nos “saques” a supermercados. Segundo a autora “esta irrupção das massas sem referência organizativa, sejam sindicatos ou partidos políticos, marca o limite da situação social à que se tinha chegado” (2001:182).

Assim, a conjuntura econômica e social que recebera o novo presidente se manifestava com

“uma elevação de preços de 200%, que reduzia o salário real à quarta parte da média dos anos anteriores. O trimestre maio-julho de 1989 foi uma conjuntura de fome para amplos setores populares e de sensação geral de dissolução social.” (Rozas, 2001:183).

É importante assinalar que, como outros presidentes deste período na América Latina, Menem durante sua campanha eleitoral não revelou ao povo o que efetivamente faria. Aliás, prometeu exatamente o oposto das políticas radicalmente anti-populistas que se implementaram na década de 1990. De fato, “o discurso com o qual ganha, se caracteriza por um populismo acentuado, se apresentando como o líder salvador da situação econômica e social que tinha herdado, prometendo o ‘*salariazo*’ e a ‘*revolução produtiva*’” (Rozas, 2001:184).

No entanto, como assinala Rozas (2001), uma vez ganhas as eleições e com amplo apoio popular, o governo de Menem começou a tomar medidas que respondiam ao receituário neoliberal, respaldado pelos grandes grupos econômicos do país. Incorporou à sua equipe de governo a diretores de uma das importantes corporações privadas - Bunge e Born - e se assessorou com Álvaro Alsogaray, um dos homens impulsionadores das idéias neoliberais em matéria econômica, representante do poder econômico conservador na Argentina e dos interesses dos EUA (Rozas, 2001:184).

Como anteriormente foi dito, no final de 1980 e princípio de 1990, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional formularam, a partir dos fundamentos neoliberais, um conjunto de propostas de política econômica que foram sistematizadas sob a denominação de Consenso de Washington (Williamson, 1990). Nesse documento se estabeleceu um conjunto de instrumentos de política destinados a resolver os problemas de instabilidade das economias latino-americanas (Williamson, 1990; Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1990).

Duarte (2000) apresenta os eixos sobre os que se estruturou tal Consenso e demonstra o forte correlato de seus princípios com as medidas de política econômica implementadas posteriormente na Argentina. O Consenso estabelecia que:

- O **déficit fiscal** fosse apresentado como a causa dos desajustes macroeconômicos. Ele estaria associado à incapacidade de equilibrar os gastos e as rendas públicas.

- Os **subsídios** deviam ser eliminados da atividade econômica e se orientar à educação e à saúde. A inversão do governo devia se dirigir à infra-estrutura pública.
- Recomendava-se ampliar a **base impositiva** e moderar a taxa marginal.
- A **taxa de juros** devia estar determinada pelo mercado; desta maneira se desestimularia a fuga de capitais e aumentaria a poupança privada.
- A política de **tipo de câmbio** não apenas devia garantir um nível competitivo para este indicador, mas também garantir sua manutenção para estimular a confiança do setor privado. O crescimento das **exportações** era o propósito fundamental desta política.
- Respeito à **política comercial**, se sugeria eliminar as barreiras não tarifárias (licências de importação) e eliminar os impostos às exportações.
- Os países deviam estabelecer uma legislação que favorecesse a **inversão estrangeira direta** como forma de atrair capital e tecnologia.
- A reforma devia favorecer a **privatização** das empresas estatais para seu manejo mais eficiente por parte de agentes privados.
- Promoveu-se a **desregulação** já que um maior nível de competência estimularia o crescimento. Entre elas, a autora coloca que são especialmente destacadas as políticas que apontam para desregular os mercados de trabalho.
- Existia o pressuposto que os **direitos de propriedade** eram notavelmente inseguros na América Latina. Por isso, a legislação e as instituições deviam ser adaptadas para garantir a propriedade durante o processo de reforma estrutural.

O Consenso de Washington se construiu a partir do fundamento de que a América Latina era um bloco homogêneo de economias similares, com problemáticas congruentes às quais –em consequência - se daria resposta de forma conjunta. Aqui Duarte observa que, embora estas medidas tenham sido ditadas em forma uniformizada para toda América Latina, em certos países algumas frações do bloco dominante internalizaram a mensagem como própria. Neste sentido, a Argentina - diferente de países como o Brasil ou a Venezuela - constituiu um exemplo extremo de alinação automática aos Estados Unidos.

As reformas implementadas através das duas leis mencionadas (Lei de Reforma do Estado e de Emergência Econômica) resgataram as principais recomendações de política dos Estados Unidos, conforme Duarte explicita:

- Com respeito ao **déficit fiscal**, a tendência ao equilíbrio se alcançaria através da suspensão dos subsídios e subvenções, uma vez que as rendas melhorariam (no curto prazo) mediante a privatização de empresas públicas e a venda de imóveis do Estado (Leis 23.696 e 23697 de 1989);
- Quanto aos gastos públicos, o capítulo II da lei 23.697 estabeleceu a suspensão dos subsídios, subvenções e todo outro compromisso que afetasse os recursos do Tesouro Nacional. Suspenderam-se os regimes de promoção industrial e mineira que incluíam uma longa série de benefícios impositivos e fiscais;
- Em relação à reforma impositiva, a lei de Emergência Econômica avançou na suspensão dos incentivos via redução ou isenção de impostos. Mais tarde, se expandiria a base impositiva mediante o aumento e a ampliação dos impostos ao consumo;
- Quanto à **política comercial**, liberalizou-se o comércio exterior eliminando-se todos os entes de regulação;
- No que se refere à **inversão externa direta**, o capítulo VI da Lei 23.697 informa que no regime de inversões estrangeiras: “se garantiria a igualdade de tratamento para o capital nacional e estrangeiro que se investisse em atividades produtivas no país” (art. 15).
- No que diz respeito à **privatização**, o artigo 8 da Lei 23.696 faculta ao Poder Executivo Nacional para proceder à privatização total ou parcial ou à liquidação de empresas, sociedades, estabelecimentos ou fazendas produtivas cuja propriedade pertença total ou parcialmente ao Estado Nacional;
- Em relação à **desregulação** se avançou na liberalização do comércio liquidando todos os entes de controle de exportações (como a Junta Nacional de Grãos ou a Junta Nacional de Carnes). A desregulação do mercado de trabalho se produziu através da Lei de Reforma Laboral, aprovada no ano 2001. As medidas referentes ao tipo de câmbio foram criadas a partir de plataformas legais diferentes, como a Lei de *Convertibilidad*, que se aprovou em 1991 e veio completar o processo de reformas iniciado em 1989 (Duarte, 2000).

Grassi (2004) destaca que, nesse momento, a reforma estrutural ou primeiro plano de ajuste, sustentava-se em dois pilares: a reforma tributária e a Lei Nacional de Emprego.

A autora assinala que este primeiro plano de ajuste foi apresentado para “compreensão do público” em termos de “remédios ou cirurgias”. Porém, estas expressões foram parte da linguagem com que se falava nos meios de comunicação e não era resultado de uma análise e interpretação mais profunda sobre a necessidade destas “reformas”.

Grassi afirma ainda que, comparando as normas reformistas do governo de Menem com as recomendações elaboradas durante o XXI Colóquio do Instituto para o Desenvolvimento Empresário (IDEA), verifica-se que as decisões políticas tomadas estiveram – desde o começo - comprometidas na realização dos interesses do bloco de classes que se expressava na prática nessas organizações. Por sua vez, as condições da luta social eram de tal magnitude, que as escolhas iniciais feitas por Carlos Menem já no governo, foram decisões pragmáticas e as que menos riscos implicavam para seu capital político e para a estabilidade e durabilidade de sua gestão de governo.

A autora mostra também que os empresários recomendaram, como conclusões do colóquio, o seguinte:

- “Obter superávit fiscal (além de aumentar a renda, se sugere diminuir os gastos e cortar os subsídios);
- Eliminar a Caixa Nacional de Poupança e o Banco Hipotecário Nacional;
- Eliminar sucursais do Banco Nação e do Banco Nacional de Desenvolvimento (uma por província) e proibir que ambas instituições participem de negócios de banca individual (houve posições de privatização total de ambas instituições);
- Liberalizar regulações ao sistema financeiro;
- Liberalizar o tipo de câmbio.

Com respeito ao mercado de trabalho se propuseram:

- Paritárias por empresas e por estabelecimentos;
- Redução dos encargos sociais à metade;
- Substituição da aposentadoria estatal por um sistema privado.

Sobre a Reforma do Estado sugeriram:

- Privatizar as empresas de defesa, portos e Petroquímicas;
- Vender as empresas públicas a valores inferiores aos que indicam os livros contábeis e utilizar mecanismos de capitalização da dívida externa para financiar a compra.

Nessa oportunidade se apresentou um Projeto de Lei para um Plano Nacional de Emprego que contemplava:

- Criação de contratos de trabalho temporários;
- Seguro de desemprego;
- Limitação da indenização por demissão a três salários em média do respectivo convenio.” (Jornal Pagina/12, 22/10/89)

Constatamos desta forma, que as medidas implementadas pelo governo de Menem responderam claramente ao receituário neoliberal, significando grandes perdas para a classe trabalhadora que sofreu o desmonte de direitos

trabalhistas historicamente conquistados, o crescimento do desemprego e do subemprego e a conseqüente deterioração das condições de vida. Desta forma, como destaca Tavares (2003), a implantação do neoliberalismo constituiu um processo que apresenta fortes traços de retrocesso social em dois sentidos: por um lado, os avanços do ponto de vista da proteção social obtidos no período pós-guerra sofreram perdas consideráveis ou foram simplesmente eliminados. Por outro, em relação ao surgimento de um quadro social que não deixa para trás as antigas marcas do subdesenvolvimento e superpõe as novas situações sociais de precariedade e exclusão provocadas pelas políticas de ajuste neoliberal (Tavares, 2003:13).

Segundo Grassi (2004), a atuação do primeiro ministro de economia (Erman Gonzáles) começou com um ressurgimento de inflação em fevereiro de 1990 e continuou com uma série de leis que foram o início do processo de ajuste estrutural dos anos 90. Porém, Grassi (2004) assinala que a partir de 1991 começou a se implementar o plano econômico mais ambicioso que levou à realização da maioria dos objetivos apresentados nas “recomendações” do Colóquio de 1989.

A referida autora infere a hipótese, que boa parte da estabilidade política da equipe econômica e do alcance dos objetivos de longo prazo dependeu do êxito na construção cultural de um paradigma, que não apenas fundamentava a economia e seus métodos em termos naturalistas, mas que foi eficaz na demarcação das fronteiras de saber, excluindo os políticos dos problemas, em cujo tratamento tinham apenas que gerar as ferramentas legais para sua gestão.

Grassi (2004) afirma que o alcance desses objetivos se viu favorecido por um certo senso comum dos atores econômicos (aqueles capazes de alterar com suas decisões as variáveis da economia) para aceitar – usando uma metáfora do mesmo presidente - que o avião menemista, no qual estavam sem pára-quadras, era o melhor que lhes podia tocar a sorte. Mérito dos artífices diretos dessa construção foram, por sua vez, o trabalho político encarado pelo próprio Cavallo para impor seu projeto como o único possível; a estratégia compartilhada com o presidente, pela qual deixavam em falta o Congresso da Nação, cada vez que este cumpria com o objetivo de minimamente debater e analisar os projetos enviados pelo executivo, e o esforço do presidente e do ministro para demonstrar capacidade de decisão acima das regras do jogo da vida democrática.

Em relação à “Reforma do Estado” e às privatizações, tal como foi mencionado, estas se estabeleceram pela Lei de Reforma do Estado desde os primeiros meses do governo do presidente Menem. Esta “reforma” foi:

“a materialização normativa e burocrática de outro regime social (Nun, 1994), de outro padrão de acumulação capitalista (Portantiero, 1993:21) e, sobretudo, de outra sociabilidade. Novas regras de jogo da vida social, em seu conjunto, deram lugar a uma nova institucionalidade” (Grassi, 2003:52).

A partir de uma perspectiva histórico-social, a Argentina, é um dos poucos países latino-americanos que tiveram uma sociedade salarial, quer dizer, uma sociedade onde existiam setores integrados através do trabalho que gozaram de direitos laborais, proteção trabalhista e estabilidade (Svampa, 2004). Svampa referindo-se ao “modelo peronista” explicita que, embora este modelo estivesse longe de dar conta de um acesso igualitário aos direitos sociais, sem dúvida implicou a integração de amplos setores sociais, não apenas da classe média, mas também, sobretudo das classes populares. A autora destaca que mesmo que a sociedade Argentina estivesse longe de um modelo de sociedade desenvolvida e de ser o cerne da justiça social, sem dúvida, era um país marcado por uma lógica mais igualitária, com fronteiras sociais e hierárquicas menos rígidas do que as atuais. Assim, a passagem a um modelo societal significou a transformação das pautas de exclusão e integração, caracterizada por uma dinâmica de polarização que multiplicou as desigualdades sociais. O neoliberalismo criou uma nova cartografia da sociedade Argentina que mostra por um lado, uma franja de “ganhadores” representada não apenas pelos atores pertencentes aos grandes grupos econômicos, mas também por uma nova classe de serviços, formada por setores gerenciais e profissionais, que se acoplaram com grande sucesso às novas estruturas. De outro lado, a nova dinâmica originou um conglomerado de “perdedores”, composto por importantes setores da classe média tradicionais, mas também pela chamada classe média de serviços pauperizada e um novo proletariado de serviços. Estes setores foram afetados pelas novas modalidades de trabalho precário e flexível, assim como pela desqualificação do trabalho. Em síntese, a antiga classe trabalhadora cada vez mais exígua, viu-se muito debilitada em termos de direitos sociais, ao mesmo tempo que grandes contingentes começaram a ser expulsos do mercado de trabalho.

## 3.2 A contra- reforma do Estado na Argentina

A década de 90 marca o início de uma profunda reconfiguração e ajuste do aparelho estatal e das políticas públicas, fundamentalmente as de regulação econômica.

Seguindo Bhering (2003:28), ao analisar o processo de “reforma” do Estado no caso brasileiro, mesmo que o termo *reforma* seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, na verdade estamos diante de uma apropriação indevida e fortemente ideológica da idéia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e a direção sóciopolítica. Isto leva a pensar, segundo a autora, que se trata de uma estratégia político-ideológica para a busca de consensos e legitimidade, tendo em vista assegurar a direção intelectual e moral e, desta forma, a hegemonia do projeto neoliberal.

Simionatto (2000) expressa que o discurso que subsidia a reforma do Estado e as políticas sociais utiliza-se de um estilo de linguagem simples e universal/abstrato, e muitos conceitos-chave foram capitaneados da esquerda com os conteúdos essenciais invertidos, numa verdadeira manobra transformista a serviço da utopia neoliberal. A autora exemplifica que na década de 1960, os analistas de esquerda utilizaram a terminologia “mudança estrutural” para significar a “redistribuição de renda, terra e propriedade”. As tendências neoliberais utilizam o termo “reforma estrutural”, que significa a transferência da propriedade pública para as empresas privadas. A esquerda também utilizou o termo “reforma econômica” para designar as políticas de realocação dos recursos públicos dos setores mais abastados para a área social. O termo “reforma econômica” é utilizado, contemporaneamente, com o sentido de redução dos investimentos sociais e transferência de subsídios públicos aos setores privados.

Portanto, como Bhering explicita, nas palavras de Nogueira:

“não é razoável imaginar que a reforma possa se converter na bandeira tremulante do neoliberalismo: há de se tentar, no mínimo, reafirmar a consangüinidade entre reformismo e esquerda e demonstrar que a concepção de reforma que tem a esquerda é a única capaz de se pôr a perspectiva de totalidade dos homens, dos iguais e, particularmente, dos desiguais” (2003:129).

Behring (2003) afirma que o neoliberalismo em nível mundial configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado.

Retomando à reflexão sobre Argentina, Grassi afirma que:

“as transformações sociais que se operaram no período neoliberal (materializada na política de governo nos anos 90 e consolidada com o plano econômico projetado e executado com a direção técnica do Ministro D. Cavallo), se expressaram normativamente no conjunto de leis e decretos que constituíram o novo marco regulatório do capital e do trabalho” (2004:67).

Para a autora, estas normas podem ser agrupadas, segundo o âmbito, ao que corresponde sua ação reguladora direta. Assim, as modificações do funcionamento da economia foram a Lei de Convertibilidade monetária e o Decreto 2.284/91, de Desregulação Econômica.

O emprego e as relações contratuais foram afetados por uma série de leis e decretos presidenciais que visavam à desregulação e precarização das relações de trabalho. Estas leis estabeleceram, entre outras medidas, contratos de trabalho por tempo determinado, novos tipos de contratos transitórios, eliminação do pagamento de indenizações para algumas modalidades de emprego, redução das indenizações por acidentes laborais, regime de conciliação obrigatória, cancelamento de convênios coletivos de trabalhos, fixando o âmbito de negociação por empresa ou por ramo, negociação salarial segundo os níveis de produtividade alcançados.

Vemos desta forma, que o vínculo e a estabilidade no trabalho são substituídas por “flexibilização” e “desregulamentação”, deixando à mercê da “livre negociação”, entre patrões e empregados, as questões relativas a contrato de trabalho, salários e demissões. Assim, as reformas trabalhistas assumem um caráter prioritário dentro da reforma do Estado, suprimindo da legislação do trabalho direitos conquistados historicamente (Tavares, 2003:26).

Em relação às questões sociais, o Estado as redefiniu pelo Seguro de Desemprego, pela lei de Reforma do Regime de Aposentadorias e Pensões, que criou um sistema misto e optativo; pela Desregulação das Obras Sociais, através de decretos que estabeleceram a livre eleição da obra social e a inclusão das empresas de medicina pré-paga a partir de 1998.

Ao mesmo tempo, se propôs um Primeiro Plano Social em janeiro de 1993 e um ano depois (em fevereiro de 1994) foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Social na órbita da Presidência. Em 1992, se estabeleceu um Fundo de Reparação Histórica da periferia Bonaerense<sup>7</sup> (FRHCB) que subsidiou a assistência social e alimentar na região de maior concentração da população. Em matéria educativa, em 1991 foi sancionada a Lei Nº 24.049, pela qual se completou a transferência dos serviços de nível médio e superior não

---

<sup>7</sup> Cidade localizada nos arredores de Buenos Aires.

universitário aos estados provinciais e em 1993 foi aprovada uma nova Lei Federal de Educação. Desse mesmo ano é o Plano Social Educativo e de 1995 a Lei de Educação Superior.

As reformas de segunda geração apontaram para desregular e ampliar o espaço do privatizável para a área social do Estado (como por exemplo, o que aconteceu com o órgão de previsão social, a obra social dos aposentados, a saúde, as obras sociais, o organismo de arrecadação de impostos, etc.) Assim, os bens públicos foram levados a situações de crise institucional para justificar sua privatização. Deste modo a lógica das reformas de primeira e segunda geração terminaram por compor não um estado “eficiente” como se havia proposto, mas um Estado “precário” e “residual” carente de recursos e capacidades técnicas (Delgado, 2001).

Grassi (2004) assinala que se observarmos a seqüência das datas em que estas normas foram sancionadas, pode-se perceber que a posse de Domingo Cavallo no Ministério de Economia significou, também, a promoção de decisões drásticas. As principais medidas de reforma econômica foram tomadas após sua chegada a esse Ministério: as normas da Convertibilidade e Desregulação da Economia, a nova lei Nacional de Emprego e a Lei de Acidentes de Trabalho. E até a data que Menem assumiu seu segundo mandato, em 1995, foram sancionadas todas as restantes. Manteve-se presente durante todo o período o que se colocava como o problema da rigidez e a inadequação das normas laborais e o conseqüente objetivo da flexibilização no uso da força de trabalho. Nesse marco o presidente anunciou em 1º de maio de 1993 um Projeto de lei de “Modernização das Relações de Trabalho” que foi enviado ao Congresso em agosto do mesmo ano. O tema dessa nova legislação chegou a fins de 1997, dando lugar a uma nova mudança no Ministério de Trabalho. O novo ministro realizou os acordos para que esta lei fosse votada na segunda metade de 1998.

Podemos afirmar, seguindo a Rozas, que o caráter subsidiário e secundário das políticas sociais na administração do governo Menem se encontra relacionado aos questionamentos do Estado de Bem-estar, fundamentalmente à presença do Estado como instância de regulação da renda através de transferências, que opera com o financiamento e o gasto social, ao mesmo tempo que se desarticulam os mecanismos com os quais vinha operando. Isto ocasionou como conseqüência o agravamento das desigualdades sociais existentes e a conformação de uma sociedade desigual entre os setores que concentram maior riqueza, e os setores médios que tendem a se contrair,

cujas expectativas de mobilidade social ascendente cada vez estão mais longe. Por outra parte, o crescimento da pobreza, que em outros tempos se considerava transitória, tende a se constituir na questão social central da estrutura social argentina, agravada pela diminuição dos serviços sociais e a sensação comprovada da ausência do Estado no que concerne à responsabilidade social (Rozas, 2001:190).

### **3.3 Privatização e Políticas Sociais no Estado Neoliberal**

Nos países da América Latina e, particularmente, na Argentina, as conseqüências dos processos de reforma do Estado incidiram diretamente sobre as políticas sociais, que se constituíram no objetivo principal das privatizações. Nas palavras de Simionatto (2000), “as restrições para o seu financiamento, a dinâmica perversa do mercado, a diminuição de recursos humanos para operá-las e a redução da esfera estatal vêm se constituindo nos principais fatores de sua deslegitimação”. Segundo a autora, as políticas sociais públicas, situadas como causa primeira do déficit público, tornaram-se o alvo preferido dos governos na batalha do ajuste estrutural.

“Esse processo foi menos intenso e doloroso nos países onde o Estado de Bem-Estar Social já estava estruturado e as forças organizativas da sociedade civil e parte da própria burocracia estatal, conseguiram deter o seu processo de desmantelamento total. No entanto, nos países de capitalismo periférico, onde o Estado de Bem-Estar Social não chegou a ser constituído na sua expressão clássica, como é o caso dos países do Mercosul, as políticas sociais universais, como Previdência, Saúde, Assistência e Educação Básica, sofreram perdas irreparáveis, agravando-se de forma crescente as já precárias condições sociais da grande maioria da população” (Simionatto, 2000);

Vilas (2004) diferencia a política social neoliberal daquela desenvolvida no marco do Estado de Bem-estar, ou para o caso latino-americano, dos regimes nacional-populares ou desenvolvimentistas da década de 1950 a 1970. O autor destaca que o enfoque promocional e universal foi substituído por estratégias focalizadas, assistencialistas, e de contenção com propensão clientelística, orientadas a atender quase exclusivamente à problemática da pobreza, com preocupação apenas marginal por áreas centrais no enfoque anterior, como saúde, educação, habitação e emprego. De acordo com Vilas, este contraste ilustra a correspondência das políticas setoriais com os objetivos gerais e as grandes estratégias de condução política e dos desenhos macroeconômicos e macropolíticos, que determinados arranjos de poder entre atores implementam através do Estado.

A política social do Estado nacional-popular, como ele o denomina, foi integradora, porque a integração e a promoção social faziam parte dos objetivos e compromissos do Estado a partir de determinadas coalizões de forças; estavam sustentadas em um comportamento expansivo do mercado de trabalho e em modalidades específicas de articulação externa. Ao contrário, as políticas sociais do neoliberalismo, são assistenciais e de contenção porque as definições macroeconômicas e macropolíticas geram efeitos sistêmicos de exclusão: abertura indiscriminada da economia às correntes de valorização transnacional do capital, transferência de ingressos para os grupos de maior concentração, redução compulsiva dos custos da forças de trabalho pelo incremento dos níveis de desemprego e a precarização laboral, entre outros (Vilas, 2004:64).

No contexto do *Welfare State*, ao se pôr a “questão social” como alvo das políticas sociais, tendo ela uma resposta política e não apenas repressiva, aquela é internalizada na ordem econômico-política (Netto in Montaño 2005:187); entretanto, no contexto atual, a resposta social à supostamente “nova questão social” tende a ser novamente *externalizada* dessa ordem, transferida para o âmbito imediato e individual.

Seguindo a análise de Simionatto (2000), as principais características das políticas sociais neoliberais são:

a) *Focalização*: os gastos e investimentos em serviços públicos devem concentrar-se nos setores de extrema pobreza, cabendo ao Estado participar apenas residualmente da esfera pública, redirecionando o gasto social e concentrando-o em programas destinados aos segmentos pobres e carentes. Eficiência, eficácia e metas quantitativas são os objetivos centrais a serem atingidos;

b) *Descentralização*: busca redirecionar as formas de gestão e a transferência das decisões da esfera federal para estados e municípios, buscando combater a burocratização e a ineficiência do gasto social. No nível local inclui, também, a participação das organizações não governamentais, filantrópicas, comunitárias e empresas privadas;

c) *Privatização*: pressupõe o deslocamento da produção de bens e serviços da esfera pública para o setor privado lucrativo, ou seja, para o mercado.

Por sua parte, Laurell (1995:167) sublinha quatro estratégias concretas da implantação da política social neoliberal. Elas são: o corte dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização. A privatização é o elemento

articulador dessas estratégias, que atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados, com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação, e ao objetivo político-ideológico de remercantilizar o bem-estar social. Porém, atingir tais objetivos, sem sobressaltos políticos que ameacem o seu cumprimento, impõe a necessidade de se legitimar ideologicamente o processo de privatização e de gerar as mudanças estruturais necessárias. É nesta lógica, segundo a autora, que se inscrevem as outras estratégias.

Na Argentina, o processo de privatizações, fomentado pelas agências financeiras internacionais, foi justificado pela necessidade de “reordenar prioridades”, implementar “políticas econômicas mais apropriadas ou eficientes” e realizar “ajustes estruturais”. (Duarte, 2000). Porém, segundo Duarte, não há dúvidas que o objetivo final do processo era reduzir o papel do Estado na economia. Em 1989, as empresas do Estado haviam acumulado mais de uma década de deterioração, associado ao objetivo dos setores dominantes de levá-las ao colapso, a fim de fazer aceitável a privatização que a ditadura não havia podido concretizar. Neste sentido Duarte, apoiando-se em Gerchunoff *et al* (1995) explicita que:

“as empresas públicas haviam abandonado progressivamente o propósito social que havia guiado sua criação; pelo contrario, a qualidade de seus serviços era cada vez mais pobre, sua produtividade declinava, o rendimento de suas inversões era muito baixo, o preço de seus serviços se havia deteriorado e seu endividamento havia crescido notavelmente (Gerchunoff *et al*, 1995)” (Duarte, 2000).

Na reflexão de Harvey (2004), a privatização implementada no período neoliberal cumpre um papel crucial na resolução do problema da “sobre-acumulação”. A sobre-acumulação é uma condição em que excedentes de capital (por vezes acompanhados de excedentes de trabalho) estão ociosos sem terem em vista escoadouros lucrativos. Aqui o autor introduz o conceito de “acumulação por espoliação”, processo pelo qual se liberam um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobre-acumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. Harvey observa que, na atualidade, a privatização da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água, etc. tem aberto amplos campos a ser apropriados pelo capital sobre-acumulado (Harvey 2004:124). Desta forma o autor reflete:

“A devolução de direitos comuns de propriedade obtidos graças a anos de duras lutas de classes (direito a uma aposentadoria paga pelo Estado, ao bem-estar social, a um sistema nacional de cuidados médicos) ao domínio privado tem sido uma das mais flagrantes políticas de espoliação implantadas em nome da ortodoxia neoliberal” (2004:123).

Laurell (1995) observa que apesar de a privatização ser o objetivo central das políticas neoliberais, só interessa na medida em que a administração de fundos e a produção de serviços possam se converter em atividades econômicas rentáveis. Por isso, nos países latino-americanos, onde a maioria da população é pobre, deve-se esperar tão somente um processo *seletivo* de privatização dos benefícios sociais, incentivado por políticas estatais dirigidas à criação de um mercado disponível e garantido.

A supremacia do privado estende-se ao social: todos aqueles setores do sistema de proteção social considerados “rentáveis” (como a previdência e a saúde) foram privatizados em nome da preservação de um Estado para atender os mais pobres. O resultado foi um Estado “pobre” ou, mais uma vez, “mínimo” para os “pobres” (Tavares, 2003:106).

Laurell (1995) destaca que os governos latino-americanos e os organismos financeiros internacionais procuraram justificar as privatizações e a retração estatal na esfera do bem-estar social como o melhor caminho de se alcançar maior equidade, já que ao poupar recursos dos programas universais, o Estado pode usá-los para subsidiar os pobres com programas sociais básicos. Isto levou à implantação de programas estatais “para aliviar a pobreza” apoiados financeiramente pelos organismos internacionais, que têm como objetivo declarado garantir níveis mínimos de alimentação, saúde e educação para a população carente. No entanto, Laurell assinala que a simples comparação da magnitude da pobreza e dos recursos dedicados a esses programas evidencia que estão muito longe de alcançar seus objetivos. E mais, eles tendem a ser manipulados discricionariamente pelo Poder Executivo.

Os programas acima mencionados têm, segundo a autora, um objetivo oculto: assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado num pacto social amplo, impossível de se estabelecer no padrão das políticas neoliberais. Tais programas são, desta forma, uma tentativa de evitar o problema de ter de se dirigir para uma economia desregulamentada de livre mercado, sem com isso provocar processos políticos contrários que anulem o projeto (Laurell 1995:173).

Esses “programas de combate à pobreza”, tratam, segundo seus proponentes, de “minimizar” os efeitos do ajuste sobre os “mais frágeis”. Conforme assinala Tavares (2003), as principais características deles são: a dependência de recursos externos que circunscrevem suas ações a projetos bem “amarrados” que vêm sob a forma de “pacotes” que os governos devem aceitar; o caráter transitório dos seus programas - o que implica que suas ações

não tenham uma continuidade no tempo e no espaço em que se realizam, fator determinante para o seu baixo impacto e reduzida efetividade, gerando uma instabilidade que afeta os grupos beneficiários; aliada à baixa cobertura dos programas, seus resultados são pífios - inclusive do ponto de vista da “mitigação” da pobreza que se propõem, sem falar na efetiva resolução dos problemas geradores dessa mesma pobreza. Por último, a substituição dos agentes públicos estatais por organizações comunitárias ou não governamentais é outra característica destes programas.

Existe, uma flagrante e recorrente contradição nas propostas hegemônicas feitas pelos organismos internacionais e adotadas pelos governos. Os programas de “alívio à pobreza” focalizados nos “mais afetados” ou nos mais “vulneráveis” continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo-se que os problemas sociais não são “residuais” e que “os mais afetados” são, na realidade, a maioria. Outro grave problema assinalado pela autora é o caráter de “alívio” desses programas, cujos resultados não apenas não tem compensado as perdas e danos dos mais pobres, como nem chegam perto das suas verdadeiras causas (Tavares, 2003:100).

Simionatto (2000) expressa que este tipo de programas tem ocupado lugar privilegiado no âmbito das políticas sociais públicas, sendo a focalização a idéia motora utilizada pelo Estado e patrocinada pelo Banco Mundial. Na mesma linha que Laurell, Simionatto afirma que nos últimos anos da década de 1990, a preocupação do Banco Mundial no desenvolvimento de programas de combate à pobreza acentuou-se, na medida em que a população pobre passou a significar uma ameaça em termos de “fratura social”.

“Os números evidenciam o crescimento da situação de pobreza no mundo uma vez que 20% da população controla 80% das riquezas mundiais; do total de 6 bilhões de habitantes do planeta, 2,8 bilhões sobrevivem com U\$ 2 por dia; a população mundial passará de 6 bilhões para 8 bilhões nos próximos 25 anos, indicando um crescimento daqueles que detêm a maior parte da riqueza, mantendo-se a tendência de concentração” (Nogueira e Simionatto, 2000).

A substituição de programas universais - base do direito de cidadania - pela focalização - outra marca das políticas neoliberais - é traduzida pelo direcionamento do gasto público e dos serviços sociais aos “comprovadamente pobres” (Tavares, 2003:30). Aqueles que não podem pagar têm que comprovar sua pobreza, mesmo no acesso a serviços essenciais como os de saúde pública! Tavares identifica uma série de problemas nessa estratégia. No afã de focalizar a pobreza, esses programas acabaram por não incluir todos os “antigos” pobres e deixaram de fora também os “novos” pobres.

Um outro problema estaria relacionado com a idéia de autofinanciamento, a qual parte de vários falsos pressupostos: que a única forma de financiar os serviços sociais seria através do pagamento direto - ignorando as formas públicas e solidárias de financiamento nos regimes tributários comprovadamente mais justos -; que existiria uma gratuidade para aqueles que não podem pagar - ignorando que são os mais pobres que proporcionalmente pagam mais impostos, tendo em vista o sistema indireto de tributação sobre os produtos - e que esse sistema seria mais “barato” e economizaria recursos públicos – ignorando o alto custo dos seguros privados *vis-à-vis* sua baixa cobertura e o alto preço pago pelos governos na transição e manutenção desse sistema através de subsídios e isenções fiscais.

Com tudo isso, criaram-se na América Latina dois sistemas de proteção social: um privado, bem financiado, que atende a uma minoria que pode pagar diretamente por seus benefícios; e outro público, desfinanciado e desmontado, que atende à maioria da população que não tem condições de sustentar seu pagamento (Tavares: 2003:32).

Analisando o caso da Argentina, Repetto (2002:13) explicita que a difusão de programas sociais orientados à superação da pobreza foram criados de maneira desarticulada, desde diferentes organismos do governo federal. Segundo o SIEMPRO<sup>8</sup>, implementavam-se no ano de 1996 um total de 50 programas sociais orientados a atender situações de pobreza e vulnerabilidade social. Este número aumentou para 56 em 1997, 58 em 1998, chegando em 1999 a implementar 73 programas.

Repetto acrescenta que os governos estaduais foram aumentando sua participação na luta contra a pobreza através de dois caminhos. Por um lado sendo receptores da oferta de programas do governo nacional (com maior ou menor passividade segundo as características políticas e administrativas de cada jurisdição). Por outro, e quando as capacidades econômico-financeiras o permitiam, gerando sua própria oferta de programas focalizados.<sup>9</sup> Porém, esta ampla oferta de programas teve impacto reduzido em relação ao crescimento da pobreza no decorrer da década de 1990.

Isto corresponde à quarta estratégia constatada por Laurell (1995): a descentralização neoliberal. Segundo a autora esta não tem por objetivo

---

<sup>8</sup> (Sistema de Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais)

<sup>9</sup> O caso mais paradigmático é representado pela província de Buenos Aires que tem contado com recursos ainda mais importantes que o nível nacional para desenvolver certas estratégias de combate à pobreza.

democratizar a ação pública, mas principalmente permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir os serviços. Na América Latina, a autora remarca, que a descentralização tem sido enfaticamente defendida pelos organismos financeiros internacionais, condicionando empréstimos para programas sociais à descentralização e à contraprestação financeira das administrações políticas locais, geralmente, em 30% do orçamento total. A autora conclui que resulta difícil compreender que esta política poderia gerar equidade em países com desigualdades regionais tão graves.

A noção de descentralização tem assumido, segundo Tavares (2003:111), um caráter “mágico e infalível” como estratégia, trazendo conseqüências bem mais graves, sobretudo, em tempos neoliberais. As principais conseqüências daquilo que Tavares chama de “descentralização destrutiva” são: a) a descentralização de encargos não é acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos em quantidade e qualidade, com fluxos irregulares, e sem respeitar as reais necessidades, bem como as heterogêneas capacidades de intervenção das prefeituras e órgãos municipais; b) essa descentralização tem provocado em muitos casos, o desmonte de estruturas de equipamentos sociais federais e /ou estaduais preexistentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente; c) este processo não tem levado em conta a complexidade dos problemas sociais em determinadas regiões (como por exemplo, as metropolitanas), cuja dimensão é supra-municipal e exige uma intervenção regional que seja articulada e integradora; d) as iniquidades regionais têm aumentado com o processo de descentralização, entendido apenas como “municipalização”, na medida em que este tem provocado a fragmentação das ações e a diminuição da sua efetividade.

Na sua análise sobre o contexto brasileiro, mas esclarecedora para o caso da Argentina, Tavares destaca que os Estados têm sido praticamente ignorados nesse processo como agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitado-se a um papel, muitas vezes formal, de coordenadores e meros repassadores de recursos. Enquanto o governo federal se desresponsabilizou, de forma crescente, de suas obrigações, no sentido de manter o equilíbrio da federação e garantir a equidade e a integralidade das políticas em todo o território nacional (2003:111).

Na Argentina, conforme observam Barbeito e Lo Vuolo (1994):

“os programas assistenciais proliferam nos estados e municípios e se constituem num instrumento chave para o clientelismo político, embora as políticas estruturais destinadas aos segmentos excluídos nunca mereceram maior atenção. Abandonaram-se progressivamente as propostas de uma política social de habitação e saneamento básico, transferindo-se para o setor privado a execução desses serviços, na sua grande maioria, prestados de forma precária e sem o controle e supervisão do Estado. Cria-se, assim, a imagem de que o governo se ocupa do problema dos mais necessitados, diluindo os efeitos perversos do modelo social imposto e cabendo apenas discutir o grau de eficiência e eficácia dos programas e o seu custo-benefício” (in Simionatto, 2000).

Simionatto destaca que os programas sociais do Estado neoliberal não são desenvolvidos como políticas públicas, mas através de convênios com ONGs, instituições comunitárias e filantrópicas, o que fortalece a perda de confiança nas instituições públicas, o repasse das funções estatais à sociedade civil e o desenvolvimento da cultura do "humus comunitário". Possuem como objetivo central, além da "atenção com a pobreza", a descentralização e a participação dos usuários em todas as etapas de execução.<sup>10</sup>

Desta maneira, aparecem em cena as organizações do “terceiro setor” como um ator protagonista na execução das políticas sociais. Sua expansão está vinculada à promoção por parte dos governos e dos organismos internacionais, os quais apresentam este “setor” como alternativa promissora no processo de desenvolvimento social.

Tavares (2003) afirma que os Estados dos países pobres devem contratar empréstimos externos, implicando em muitos casos o aumento das dívidas, para implementar “pacotes” que em sua maioria não apenas já estão prontos como impõem uma série de condições para a utilização “correta” dos recursos. Algumas destas condições são: que os Estados não aumentem seu gasto público para não produzir “déficit fiscal”; que, ao invés de atuarem diretamente através de suas próprias redes, os governos devem estabelecer “parcerias”, contratando serviços que passarão a ser prestados por instituições comunitárias ou ONGs; os recursos e as ações devem ser focalizados nos mais pobres; os recursos devem ser priorizados nos chamados “subsídios à

---

<sup>10</sup> Simionatto (2000) acrescenta que “Ligados à reforma do Estado, tais projetos têm como centralidade as orientações das agências multilaterais, principalmente no que tange à focalização nos setores de maior vulnerabilidade, na medida em que a destinação de recursos financeiros teve como prioridade a estabilidade macroeconômica. Um dos resultados dessa política é o fato de que, entre 1994-95, os empréstimos do BID para a Argentina foram de 750 milhões para a privatização dos bancos estaduais e 20 milhões para a assistência a crianças e menores em situação de risco, e os empréstimos do Banco Mundial foram de 500 milhões para o desenvolvimento do Mercado de Capitais e 152 milhões de dólares para programas de proteção social (Tussie, Mendiburu e Vásquez, 1997)”.

demanda” e não na ampliação da oferta de serviços públicos; as pessoas que trabalharão nesses programas devem ser preferencialmente “da própria comunidade”, estimulando-se sempre o “trabalho voluntário”; o programa deve ser encerrado no momento em que a própria comunidade estiver em condições de se “auto-sustentar”.

Estas condições são de suma relevância para situar e entender o discurso do “terceiro setor” e os programas de “fortalecimento da sociedade civil” analisados, os que se configuram como a proposta dominante de intervenção social na década de 1990 na Argentina.

Montaño (2005:196) destaca que em contraposição à incondicionalidade, unicidade e universalidade da resposta estatal típica do contexto keynesiano, o novo trato à “questão social” contido no projeto neoliberal, significa a coexistência de três tipos de respostas. Por um lado a *precarização* das políticas sociais estatais que significa sua manutenção, fornecida “gratuitamente” pelo Estado, num nível marginal. Segundo Montaño (2005), este tipo de resposta, no contexto neoliberal exige um duplo processo complementar de focalização e descentralização das políticas sociais estatais. Isto configura o tipo de resposta do Estado à “questão social” fundamentalmente dirigido às populações mais carentes. Por outro lado, a privatização da seguridade e das políticas sociais, conforme assinala o autor, segue dois caminhos. a) A *re-mercantilização* dos serviços sociais: estes enquanto lucrativos são transformados em “mercadorias”, sendo traspassados para o mercado e vendidos ao consumidor como uma nova forma de apropriação da mais-valia do trabalhador. Isto conforma o tipo de fornecimento empresarial de serviços sociais. b) a *re-filantropização* das respostas à “questão social” (Yazbeck, 1995): Na medida que amplos setores ficaram descobertos pela assistência social (precária, focalizada e descentralizada, ou seja, ausente em certos municípios e regiões e sem cobertura para significativos grupos populacionais) e também não terão condições de acesso aos serviços privados (caros), transfere-se para a órbita da “sociedade civil” a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda mútua ou auto-ajuda (Montaño, 2005). É nesse espaço, o autor afirma, que surgira o chamado “terceiro setor”, atendendo à população “excluída” ou parcialmente “integrada”. Analisaremos esta questão nos próximos capítulos.