

A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS:

Introdução ao debate sobre o comércio mundial e as Agências Reguladoras

Cleusa Santos¹

RESUMO

Este trabalho procura entender alguns pressupostos que estão na base da relação público e privado: liberalização e privatização que fazem emergir novos modelos de gestão. Controvérsias sobre a função das agências reguladoras foram contempladas sugerindo a hipótese de que elas substituem, com outra função, o gerenciamento do serviço público e "gratuito". Observamos que, neste período de flexibilização e precarização do trabalho, decorrentes da globalização, a proteção social parece viver o ocaso dos direitos sociais. Por fim, algumas diretrizes e acordos internacionais - seus impactos na saúde, previdência social e assistência - exemplificam a complexificação da acumulação e valorização do capital.

Palavras-Chave: agencias reguladoras, direitos sociais, proteção social, reforma do Estado

ABSTRACT

The present work analyses the relation between public and private: the liberalization and privatization that bring out new management models. It deals with the controversies on the role of the regulatory agencies. It points out to the fact that such institutions substitute, with another function, the management of the public and "free" services. One can see that, in the present period of flexibilization of labor, a consequence of the globalization process, social rights are at stake. Finally, some policies and international agreements and their consequent impact over social security, health and assistance are examples of ever more complex accumulation system and the valuation of capital are analyzed.

Key words: regulatory agencies, social rights, social protection, State reform.

1 INTRODUÇÃO

Este texto sintetiza algumas reflexões desenvolvidas² ao longo dos últimos seis anos no projeto de pesquisa "Os Impactos da privatização e mercantilização da seguridade social: balanço e perspectivas do comércio mundial", vinculada ao Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social - LOCUSS/ESS e realizado pelo grupo de pesquisa de *Seguridade Social, Organismos Internacionais e Serviço Social*³. Abrange o comércio internacional de serviços, no sentido de acompanhar - através dos

¹ Professora Doutora - Escola de Serviço Social – UFRJ.

² Muitas das reflexões aqui desenvolvidas fazem parte do conjunto de textos e comunicações apresentadas nos congressos, encontros nacionais e internacionais da categoria profissional, assim como, em jornadas de iniciação científica e orientações de trabalho de conclusão de curso que tratam da temática.

³ Composto por alunos de graduação, pós-graduação e colaboradores voluntários e tem o apoio da FAPERJ e do CNPq.

acordos multilaterais - as políticas de regulamentação da Organização Mundial do Comércio (OMC) que incluem as políticas sociais da seguridade social⁴.

Partimos do pressuposto que no bojo dessa questão localiza-se à relação público-privado. As políticas de liberalização da OMC e seus impactos na reforma do Estado brasileiro provocados pelas novas funções das organizações públicas e dos modelos de gestão ampliam e internacionalizam os serviços. A experiência internacional confirma que esse processo amplia a esfera privada em detrimento da pública. Por isso, a questão da regulação social emerge como crucial para a proteção social. A partir dos anos 80 tanto o Estado quanto a proteção social tornaram-se os principais alvos da ofensiva do neoliberalismo, valorizando a mercantilização que acompanha a privatização dos serviços sociais públicos.

Conforme observou Ziegler (2002), as medidas adotadas na agenda do Banco Mundial (em consonância com a OMC e o FMI) “impõe os princípios do Consenso de Washington, promove a privatização dos bens públicos e dos Estados. Impõe o império dos novos senhores do mundo” através de cortes do gasto social, da desmontagem do serviço público e da difusão da concepção do Estado mínimo.

Tais medidas visaram enxugar a estrutura de direitos sociais, convertendo-os em espaços de acumulação do capital, e privatizar as empresas estatais, construídas com fundos públicos, incidindo diretamente sobre a função distributivista do Estado - cuja base econômica se assentava no excedente da produção - e redefinindo seu papel e o da administração pública⁵, no sentido de reduzir suas formas de “intervenção econômica (indústria de base, infra-estrutura de transportes, regulação econômica, etc.)” (TOJEL, 2002).

A concessão de serviços públicos à iniciativa privada promoveu um aceso debate tanto sobre a manutenção ou extinção das agências reguladoras de serviço público quanto sobre a redefinição de suas atividades, visando torná-las mais eficientes e eficazes⁶. Daí construiu-se um consenso sobre sua função bipolar de controlar e fiscalizar contratos, “articular e coordenar as ações do poder concedente e da concessionária, harmonizando os

⁴ As políticas sociais públicas – de caráter estatal - que constituem o sistema de proteção social são aquelas voltadas para a saúde, previdência e assistência social, educação, habitação, saneamento, transportes coletivos urbanos e suplementação alimentar, entre outras.

⁵ Amaral (2003) observa que “A Administração Pública, para exercer essa nova função, necessita da existência de órgãos reguladores de serviços públicos. Para que esses órgãos se tornassem prescindíveis, seria necessário extinguir a função que eles exercem. A extinção dessa função, por sua vez, pressupõe a extinção de todas as atuais concessões de serviços públicos, retornando esses serviços, já concedidos, ao esquema de prestação de serviços públicos diretamente pelo Poder Público. E isso seria impraticável”.

⁶ As controvérsias sobre as agências reguladoras no Brasil põem em questão a convivência de dois modelos. Conforme mostra Salgado (2003) “um primeiro tipo, representado pelas agências de governo (também denominadas agências executivas), que executam diretrizes de governo, e um segundo, de agências, equivalentes ao modelo anglo-saxão, que podem ser denominadas agências de Estado e que regulam a oferta de serviços públicos por meio de aplicação de legislação própria específica”.

vários interesses envolvidos, sempre com a finalidade precípua de garantir a prestação de ‘serviço adequado’ ao usuário” (AMARAL, 2003).

Além disso, Tojel (2002) demonstra que a reforma regulatória, apesar dos “diferentes graus de variação segundo cada setor” exigiu, a quebra de monopólio estatal; a privatização de empresas estatais⁷; a formulação de um novo marco regulatório; o estabelecimento de conselhos industriais setoriais, e o estabelecimento de agências reguladoras financeiramente autônomas e, em princípio, politicamente independentes. A partir dessas medidas, opera-se a mudança de função do Estado como prestador dos serviços públicos, viabilizando a liberalização e privatização desses serviços: as agências reguladoras “cuja função é criar mercados, onde antes havia a atividade estatal, e garantir seu funcionamento em condições de concorrência” (SALGADO, 2003, p.1).

Essa lógica utilitarista, que redefine a função social do Estado, desenhou novas formas de gestão: Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital. As PPP (parcerias público-privadas) são evidências da destruição das bases sobre as quais o Estado de Direito se efetivou: as reformas “que se impuseram no âmbito do Estado e suas instituições tiveram efeitos solidamente regressivos, suprimindo ou mutilando direitos sociais antes consagrados”. Trata-se de “reformas” para as quais “a ofensiva ideológica do neoliberalismo foi exitosa até no sentido de ressignificar a reforma que, historicamente, sempre aludiu à ampliação de direitos – a “reforma” neoliberal consistiu, de fato, em contra-reforma” (NETTO, 2006). Assim, as funções de proteção social estão sendo incorporadas às novas condições materiais, técnicas, jurídico-políticas e sociais de reprodução do capital e o exame das determinações político-ideológicas deste processo, no âmbito do Banco Mundial, mostra a capturação de técnicos (entre os quais muitos brasileiros) para desenvolver as tais políticas, constituindo uma tendência ao “neonacionalismo”, de que tratam Botelho (2003) e Leher (2005) em seus estudos:

[...] as condições para a emergência desse neonacionalismo decorrem da manutenção nessas agências de elites técnicas oriundas das instituições governamentais que lideravam o desenvolvimentismo anterior, aliadas e/ou em conjunção com uma crescente regionalização de demandas por emprego e desenvolvimento, conseqüência, por sua vez, em parte das pressões por um novo pacto federativo numa conjuntura de crise. (BOTELHO, 2003).

Frente a esse quadro, o que se constata é o aumento da complexificação do capital da qual falava Marx, de uma tendência à superação dos limites, tanto das barreiras econômicas de acumulação e valorização do capital, quanto dos instrumentos democráticos desenvolvidos no Estado de Bem-Estar.

⁷Segundo mostra o estudo de Botelho (2002) “o programa brasileiro de privatizações até recentemente carrou cerca de R\$84,6 milhões para os cofres do Estado, obtidos com a venda de 107 empresas”.

2 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

Na agenda do FMI, patrocinada pelo Banco Mundial⁸, estão explícitas as orientações para o conjunto de reformas voltadas para o mercado. Entretanto, as repercussões destas orientações se fizeram sentir a partir das últimas quatro décadas do século XX. Stiglitz⁹, conforme observou Salgado (2003, p.7),

[...] chamou a atenção para o risco de se levar a termo processos de privatização, sem que houvesse cuidado na construção de ambientes institucionais competitivos. Apontou, dessa forma, o erro de se confiar cegamente nos mecanismos de mercado. Sua preocupação encontra sustentáculo empírico, uma vez que a maior parte das experiências latino-americanas e do leste europeu, ao longo da década de 1990, deixou muito a desejar no que tange à criação de regras para estimular a entrada de novas empresas capazes de concorrer com as estatais privatizadas, ao ingresso de novos investimentos, bem como à criação de agências regulatórias independentes e tecnicamente capacitadas.

Neste sentido, os organismos internacionais criados em Bretton Woods representam os interesses políticos e econômicos do sistema internacional de acumulação de capital que controlam o mercado mundial. A OMC, criada na Rodada do Uruguai em 1995, integra o conjunto de princípios e objetivos do Acordo de Marrakesh quando da sua integração ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS)¹⁰ que tem por finalidade oferecer subsídios para a contínua e total liberalização na prestação de serviços privados, incluindo os de saúde¹¹. Uma finalidade que, no Brasil, avançou ainda mais, depois da “expansão da seguridade no pós-64” e se desenvolveu “[...] mediante a fragmentação dos meios de consumo coletivo, franqueando ao capital a prestação de serviços consideráveis rentáveis como foi o caso da saúde e da previdência via mercados de seguros” (MOTA, 1995, p.139).

A liberalização¹² vem restringindo e condicionando a universalidade dos serviços públicos estatais de proteção social, reduzidos à programas de assistência social e também tem promovido uma flexibilização cada vez maior nos direitos do trabalho consensuados na

⁸ É importante lembrar que o poder do BM sobre o planeta é imenso. Ele está “desenvolvendo uma atividade prometéica e multiforme. Atualmente, é a única instituição que concede empréstimos aos países mais desfavorecidos. Na década passada, por exemplo, concedeu aos países do Terceiro Mundo créditos de longo prazo num montante superior a 225 bilhões de dólares. Avaliza a criação de infra-estrutura para créditos de investimento. Em alguns casos – como no Níger, por exemplo – também assume (em segunda posição, atrás dos doadores bilaterais) o déficit orçamentário de países particularmente pobres. Também financia, anualmente, centenas de projetos de desenvolvimento”. Por outro lado, “os mercenários da Organização Mundial do Comércio (OMC) cuidam da circulação dos fluxos comerciais, os do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) cuidam dos fluxos financeiros. O FMI e o Banco Mundial constituem as duas mais importantes das chamadas instituições de Bretton Woods” (ZIEGLER,,2002).

⁹ Joseph Stiglitz, foi prêmio Nobel de economia em 2001 e chefe do Banco Mundial.

¹⁰ Anexo 1B do Acordo Constitutivo da OMC (Acordo de Marraquech).

¹¹ Cf. Los acuerdos de la OMC y la salud pública: Un Estudio conjunto de la OMS y la Secretaria de la OMC, 2002.

¹² Segundo o boletim sobre Saúde do Grupo de Trabalho de Serviços Rebrip (2006)

Organização Internacional do Trabalho (OIT). Isto fica mais claro depois do início da Guerra Fria, em 1946, quando as frentes de negociações comerciais foram criadas. O GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – (que foi substituído em 1995 pela OMC) foi criado para estimular a liberalização comercial e combater práticas protecionistas adotadas desde 1930. A OMC vai “garantir a benéfica e significativa integração dos países em desenvolvimento ao sistema multilateral de trocas e à economia global”. Junto com o comércio internacional ela tornou-se a responsável pelo fluxo de capital transfronteiriço (permitindo-lhe definir a transferência de capitais de um setor para o outro como forma de garantir os superlucros) em face da relação entre comércio e investimento.

A declaração da IV Conferência Ministerial da OMC (2001) que reconhece “a demanda por uma estrutura multilateral que assegure condições transparentes, estáveis e previsíveis para investimentos transfronteiriços de longo prazo, particularmente investimentos estrangeiros diretos, que venham a contribuir para a expansão do comércio, bem como a necessidade de assistência técnica mais intensa e do fortalecimento de capacitação nessa área” configura uma iniciativa dos grandes grupos econômicos. A Rodada do Uruguai sugeriu maior liberalização do mercado dos países em desenvolvimento, comprometendo assim tanto o setor das indústrias quanto o acesso ao mercado de bens não-agrícolas (NAMA).

Entretanto, conforme demonstra Leher (2005), ao se examinar as implicações do sistema multilateral de trocas para a saúde, com base na liberalização de investimentos dos serviços, tanto o Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS) quanto o Acordo sobre Comércio e Direitos de Propriedade intelectual (TRIPS) se tornam menos importantes do que os itens que tratam das compras governamentais e dos direitos de propriedade intelectual do Tratado do Livre Comércio (TLC). Dentre as reformas destacamos: a redução da participação do Estado e a privatização dos serviços de saúde: os serviços públicos passam a ser seletivos e focalizados. Reduzir a pobreza, portanto, supõe o fortalecimento e a expansão do mercado privado que fica subsumido à lógica neoliberal do mercado livre e à ideologia da liberdade de mercado.

3 MERCANTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS: algumas diretrizes para saúde e previdência social

O Programa de Saúde da Família (PSF) constitui-se no cerne da reorganização dos modelos de atenção em saúde. O documento *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform* (World Bank, 1987) é a diretriz para os países em desenvolvimento: pagamento de taxas para o uso dos serviços públicos de saúde; incentivo ao desenvolvimento de programas de seguros-saúde; fortalecimento da provisão não-

governamental pelos quais a população está disposta a pagar e a descentralização. Os acordos do Banco Mundial, assinados antes de 2000 estão na base do processo da *contra-reforma* do Sistema Único de Saúde (SUS). Decorrentes das orientações da OMC/AGCS para a privatização dos serviços de saúde, esses acordos fazem parte dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro ao pactuar o acordo TRIPS, com repercussão e influência sobre os medicamentos. O acordo sobre Aspectos de Direitos da Propriedade Intelectual do Comércio (ADPIC), que delibera sobre o licenciamento compulsório de patentes de medicamentos, deixou cada vez mais claro as características e os interesses que movem a OMC.

Nos argumentos que justificam as premissas para a contenção de gastos, racionalização da oferta, focalização, intervenções pontuais e focalistas¹³, gestão por resultados e estímulo ao seguro-saúde, argumenta-se, mais uma vez, que as causas da pobreza não são decorrentes dos baixos salários e da ausência de políticas redistributivas, mas a ausência de medidas sócio-educativas, focalizadas e minimalistas.

Desde a sua criação na década de 1930, a previdência social articulou os interesses dos trabalhadores assalariados dos setores urbanos com a iniciativa privada e garantiu a liberalização de serviços ao setor privado (COHN, 2000). Essa liberalização expandiu-se na década de 90 para outras políticas sociais quando um conjunto de leis e medidas viabilizou a proposta econômica e política dos organismos internacionais. Adotaram-se mecanismos para transformar os serviços sociais públicos em mercadorias privadas. A lei 11.079/04 (acompanhada das leis de responsabilidade fiscal e da lei de execução orçamentária), ao inaugurar uma nova relação de parceria entre o público estatal e o privado, cumpriu a função de garantir negociações ao setor privado. De tal maneira que transforma, conforme já demonstrou Ianni, (1992, p. 100), “as manifestações da questão social em problemas de assistência social”. Desnecessário dizer que a política social de assistência estabelece uma interface com a saúde e a previdência. Todas as suas ações expressam serviços e programas voltados para enfrentamento da pobreza. Sem falar que re-filantropização é a forma privilegiada de ações centradas no voluntarismo, ajuda mútua ou auto-ajuda aos “mais necessitados”.

Também na previdência ocorre a substituição do modelo redistributivo pelo plano privado e obrigatório de capitalização (os fundos de pensão), assim como orientações para a criação de programas assistenciais que incorporem transferências de recursos, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinados aos mais pobres e aos considerados incapazes para o trabalho (idosos e aos portadores de deficiência) e o Bolsa Família. É importante destacar que o documento “*Prevenindo a crise do envelhecimento:*

¹³ Não é de surpreender, portanto, que desde 1994 os programas assistenciais na área da saúde venham crescendo e somam, em 2006, dezoito programas.

políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento” o Banco Mundial entre outras coisas já afirmava pretender:

Aumentar a idade de aposentadoria e reduzir as oportunidades e incentivos aos novos aposentados; rebaixar os percentuais de relação entre as aposentadorias e os salários nos casos em que a relação for muito generosa; substituir a fórmula de benefício definido, por benefícios médios ou por uma aposentadoria mínima, básica e universal; amarrar os salários ganhos aos benefícios das aposentadorias; reduzir as taxas de contribuição, mas elevar as taxas para o teto salarial; eliminar as aplicações de reservas de aposentadorias que são remuneradas a taxas invariáveis abaixo das taxas de juros do mercado; indexar as aposentadorias à inflação ou ao crescimento salarial. (BANCO MUNDIAL, 1994, p.160 -161).

Como expôs o Banco Mundial 2004, os objetivos de suas diretrizes pretendem entre outros, “manter os idosos fora da pobreza; nivelar o potencial de consumo, aumentar o potencial de consumo através de contribuições voluntárias, oferecer assistência social para idosos”. Medidas que reforçam o caráter assistencial das agências, mas, sobretudo, estimulam a ampliação dos fundos de pensão.

Observa-se, no debate sobre a previdência pública e privada, a necessidade de se considerar questões que envolvem o envelhecimento, a segurança, a transformação dos espaços (instituições) públicos em espaços privados, para que se busquem formas de distribuição do excedente pelo aumento da produtividade do trabalho.

4 CONCLUSÃO

As diretrizes e acordos internacionais para a proteção social abandonaram as estratégias e propostas governamentais que combinavam o crescimento econômico com pleno emprego e, uma política fiscal que permitia a construção de redes estatais de infraestrutura com proteção social universal. Após a década de 90, sob a hegemonia do neoliberalismo, sucessivos governos brasileiros viabilizaram a expansão e consolidação do processo de privatização do espaço público, destruindo a política da classe trabalhadora, evidenciando, assim, as contradições presentes na relação público e privado. Estimularam o desenvolvimento do cooperativismo e da terceirização privatizando e mercantilizando alguns serviços públicos. O crescimento das agências reguladoras sinaliza para novas formas de gestão das instituições público-estatais.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra As Agências Reguladoras de Serviço Público devem ser Extintas? **Revista “Interesse Público”** nº 18 Disponível em: <http://www.asegergs.org.br> Acessado em: 02/mai/2005.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Prevenindo a crise do envelhecimento** – políticas para proteger os idosos e promover o crescimento. Disponível em: www.obancomundial.org - 1994. Acesso em: 17/out/2002.

IANNI, Octavio. A Questão Social in: **A idéia de Brasil Moderno**. São Paulo, Brasiliense, 1992

LEHER, Roberto. **Feições da mercantilização da educação e neocolonialismo**. Rio de Janeiro. <http://www.outrobrasil.net>, Acesso em: dez 2005.

_____. **TLC, Política externa Brasileira e a mercantilização da Educação**. Disponível em: www.outrobrasil.net. Acesso em: 15 dez 2005

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.49-116.

NETTO, José Paulo. A ordem social contemporânea é o desafio central – **33º congresso mundial de Escuelas de Trabajo Social**. Santiago. 2006. Disponível em <http://www.globalsocialwork2006.cl/> . Acesso em: em 14 out. 2006.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizzon. **O Banco Mundial e as Políticas de Saúde no Brasil nos anos 90**: Um Projeto De Desmonte Do Sus. Campinas, 2000.

SALGADO, Lúcia Helena. **Agências Regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. <http://www.eletobras.com>. Acessado em: 21/abr/2007

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. O controle judicial da atividade normativa das agências reguladoras. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 2, p. 75-103, 2002.

ZIEGLER, Jean. **Retrato do Banco Mundial**. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br> Acessado em: 03/11/2002.