



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MÔNICA MATOS RIBEIRO**

**ASSISTENCIALISMO NAS POLÍTICAS  
SOCIAIS DO BRASIL NOS ANOS 90**

Salvador  
2005

MÔNICA MATOS RIBEIRO

**ASSISTENCIALISMO NAS POLÍTICAS SOCIAIS  
DO BRASIL NOS ANOS 90**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

SALVADOR  
2005

Ao meu Pai (*in Memoriam*)

A minha Mãe, amável guerreira.

A Cocozinha, pelo amor incondicional.

A Walter, meu companheiro, por me ensinar a  
sonhar.

## *Agradecimentos*

---

*A Deus, por me permitir mais esta conquista;*

*Ao professor, educador, mestre, orientador e incentivador Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos, pelas oportunidades, por acreditar sempre nos seus alunos e incentivá-los a lutar por um mundo melhor e mais justo. Pelo exemplo de ser humano e de vida acadêmica... Por confiar e acreditar em mim;*

*A minha irmã Beth, pelo incentivo de todas as horas, pelo estímulo à atividade acadêmica e pelo exemplo de determinação e perseverança;*

*Aos colegas de pesquisa do NIPP – Fábio, Leidimar, Thiago, Cleber, Daniel e Iara –, que contribuíram, com nossas reuniões de pesquisa que deram origem a esta dissertação;*

*A Conça, pela paciência e dedicação;*

*Aos professores do NPGA, que muito contribuíram com esta trajetória;*

*Aos colegas da turma de 2003, por todos os momentos compartilhados;*

*Aos funcionários do NPGA, em especial, a Dacy e Anaélia, pelo carinho e atenção;*

*Aos funcionários da Escola que me têm acolhido como aluna e pesquisadora;*

*À CAPES, pelo incentivo à pesquisa.*

---

## RESUMO

O modo de produção capitalista passou por grandes transformações sociais no último quartel do século XX. Tais transformações foram direcionadas pelo pensamento neoliberal que passou a orientar a reestruturação produtiva do Estado capitalista baseado no diagnóstico de que a crise se limitava a uma crise fiscal do Estado, daí a necessidade de se empreender reformas econômicas, políticas, fiscais, sociais, etc, no sentido de se atingir o equilíbrio fiscal. No Brasil, estes direcionamentos se aprofundaram nos anos 90, com reflexos sobre as políticas sociais. Neste trabalho, busca-se compreender os direcionamentos e a natureza de tais políticas, na referida década, a partir de uma revisão bibliográfica das concepções contemporâneas do capitalismo no trato das questões sociais, objetivando compreender as opções adotadas pelo Estado brasileiro. Tomando como base a análise de que não é o Estado que está em crise, de que há uma crise mais ampla que atinge o sistema capitalista, pode-se compreender melhor a ênfase dada às políticas sociais assistencialistas.

**Palavras chave:** Políticas públicas, políticas sociais, assistencialismo.

## **ABSTRACT**

The method of production in capitalism caused great social transformations in the last quarter of the twentieth century. These transformations were driven by the neoliberal thought that caused the productive restructuring and orientation of the capitalist State based in the diagnostic of the crisis limited itself to a financial crisis of the state, therefore, the necessity of economical, political, financial, socials reforms etc, aiming to reach a financial equilibrium. In Brazil, these directions occurred deeper in the 90s, with a focus on social politics. In this work, searching to understand the direction and the nature of such politics in the referred decade, starting from bibliographic review of the contemporary conception of capitalism in relation to social questions, aiming to understand the adopted options by the Brazilian State. Taking as a base the analysis that the State is not in crisis and there is a wider crisis that affects the capitalism system, the emphasis given to the assistential social politics can be better understood.

**Key words:** Public Politics, Social Politics, Assistencialism.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	–	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEPAL	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	–	Constituição Federal
Cofins	–	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	–	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
FAE	–	Fundação de Amparo à Escola
FGTS	–	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNAS	–	Fundo Nacional de Assistência Social
FPE	–	Fundo de Participação dos Estados
FPM	–	Fundo de Participação dos Municípios
Fundef	–	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor
IBGE	–	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	–	Índice de Desenvolvimento Humano
IOF	–	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	–	Imposto Predial e Territorial Urbano
LBA	–	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	–	Lei Orgânica de Assistência Social
NOB	–	Norma Operacional Básica
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
ONG	–	Organização Não-Governamental
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OASDI	–	<i>Old Age, Survival and Disability Insurance</i>
PDRE	–	Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado
PETI	–	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	–	Produto Interno Bruto
PNLD	–	Programa Nacional do Livro Didático
PQNR	–	Para Qualquer Nível de Renda
SUS	–	Sistema Único de Saúde

---

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do gasto social federal por áreas – 1989/1993	78
Tabela 2	Gasto social federal nominal e constante – 1995/2001	80
Tabela 3	Gasto social federal por área de atuação – 1995-2001	81

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	9
<b>Capítulo 1 TEORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS</b>	14
1.1 PARA ANALISAR AS POLÍTICAS SOCIAIS	14
1.2 ABORDAGEM MARXISTA	16
1.3 ABORDAGEM LIBERAL	21
<b>Capítulo 2 QUESTÃO SOCIAL <i>VERSUS</i> CAPITALISMO</b>	26
2.1 EVOLUÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL NO CAPITALISMO	26
2.2 AS POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	33
2.2.1 INTERVENÇÃO NA EDUCAÇÃO	36
2.2.2 SEGURIDADE SOCIAL	40
2.2.3 A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	41
2.2.4 MEDIDAS PARA O BEM-ESTAR SOCIAL	43
2.2.5 A REDUÇÃO DA POBREZA	45
<b>Capítulo 3 O ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90</b>	48
3.1 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO ESTADO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL	48
3.2 A CONFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS ANOS 90	64
3.3 DINÂMICA DOS GASTOS SOCIAIS NO ÂMBITO FEDERAL	75
3.3.1 O GASTO SOCIAL PÓS 1995	80
3.4 O DIRECIONAMENTO DO SOCIAL: A FOCALIZAÇÃO COMO NOVA ESTRATÉGIA POLÍTICA	88
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	95
<b>REFERÊNCIAS</b>	100

## INTRODUÇÃO

As últimas décadas do século XX foram marcadas por profundas transformações sociais no mundo capitalista, tendo como pano de fundo a defesa da necessidade de se reformar o Estado. Estas discussões se originaram nos anos 70, quando o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico erigido no pós-guerra abriu espaços para a ascensão do pensamento neoliberal. Tal pensamento irá ganhar adesão nos anos 80, quando os partidos políticos conservadores dos países líderes assumiram o poder – Republicano, nos Estados Unidos; Conservador, na Inglaterra; e a Democracia Cristã, na Alemanha. Este pensamento, que ganhou também adesão acadêmica, baseava-se no tripé: desregulamentação, privatização e abertura comercial. Estas idéias logo se transformaram no chamado “núcleo duro” do pensamento e das políticas neoliberais voltadas para o ajuste econômico da maioria dos países capitalistas, sejam estes desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Diante dos novos desafios impostos ao capitalismo, constatam-se mudanças importantes no direcionamento das políticas sociais que passam a pautar-se, essencialmente, no enfoque econômico-financeiro. Tais medidas têm por objetivo garantir o chamado equilíbrio fiscal deixando de lado, deste modo, as preocupações com o bem-estar social. Naturalmente podem ser observadas posturas diferenciadas no enfrentamento dessas questões e no atendimento das demandas sociais.

Em alguns países, a exemplo da Austrália e dos países escandinavos, consolida-se uma tendência à ampliação das negociações acerca do direcionamento das mudanças, optando por reformas menos radicais. Enquanto em outros, como é o caso do Chile e dos antigos países

comunistas, as mudanças foram muito mais drásticas, chegando à destruição do modelo de proteção anterior. Outras nações ficaram entre estes dois pólos, a exemplo dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, que assumiram a política de depreciar, gradativamente, as forças sociais de resistência, principalmente a sindical. Mas pode-se observar que, na maioria dos países avançados, particularmente os europeus, as mudanças têm sido mais lentas – apesar de terem sido introduzidas algumas modificações importantes como os cortes de benefícios, a flexibilização das leis trabalhistas, entre outras, particularmente depois da necessidade de ajustes rumo à nova moeda – o euro. Acredita-se que tal reação se deve muito mais à capacidade de resistência da sociedade civil do que à vontade dos governantes.

No caso dos países latino-americanos, observa-se que as mudanças postas em prática foram mais radicais e fizeram parte do conjunto de recomendações indicadas pelos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), enfim, o Tesouro Americano.

No Brasil, a pauta de discussões com esses organismos tem versado, desde os anos 80, sobre os problemas advindos da denominada crise fiscal do Estado brasileiro. Como afirmam Santos e Ribeiro (1993), as primeiras tentativas de contenção do setor estatal têm início nos governos de Figueiredo e Sarney; mas a consolidação destas medidas só ocorrerá nos anos 90, mediante a aceitação progressiva das determinações/orientações do chamado “Consenso de Washington”. Assiste-se, a partir desse momento, a um acelerado processo de transformações, expressas, fundamentalmente, na tentativa de consolidar a descentralização político-administrativa-financeira do Estado brasileiro, no aprofundamento das privatizações e desregulamentação da economia e das reformas constitucionais exigidas pelo novo ideário. É a partir deste momento que “[...] os contornos neoliberais do processo do ‘ajuste brasileiro’ tornaram-se mais nítidos, bem como as suas conseqüências econômicas e, sobretudo, sociais” (SOARES, 2001, p.38).

Neste contexto, as políticas públicas tornaram-se um campo aberto de interesses. De um lado, a necessidade de racionalização dos gastos públicos, em resposta à necessidade imperiosa de garantir o equilíbrio orçamentário e, de outro, a ampliação da demanda por políticas sociais consagradas na Constituição de 1988.

Diante desse paradoxo, constata-se que, tanto as análises acadêmicas como as políticas, têm revelado dificuldades na compreensão de que as mudanças ocorridas no interior do Estado são reflexos de um processo mais amplo de reestruturação produtiva do capitalismo contemporâneo. Esta incompreensão tem deixado de contemplar três questões importantes e inter-relacionadas: 1) a suposta crise fiscal do Estado e a sua relação com a dinâmica do capitalismo contemporâneo; 2) os rebatimentos das transformações internacionais no Estado brasileiro; e 3) os direcionamentos dados às políticas públicas a partir deste quadro de crise (do capitalismo e do Estado), particularmente, às políticas sociais.

Diante da complexidade dessas questões, decidiu-se nesse trabalho analisar o terceiro ponto, cabendo, dessa forma, indagar: Qual o direcionamento dado pelo Estado brasileiro para suas políticas sociais, nos anos 90? Qual a natureza das políticas sociais brasileiras diante das transformações pelas quais passou o Estado, na última década do século XX?

Falar sobre políticas sociais, num momento em que todas as atenções do Estado estavam, e continuam, voltadas para os ajustes estruturais, pode parecer um tanto descabido. No entanto, as estatísticas e análises empíricas recentes, revelam a incapacidade de o Estado brasileiro proteger a maioria da população. Tal postura tem agravado as desigualdades e injustiças sociais históricas, o que justifica a busca pela compreensão do direcionamento e da natureza de tais políticas.

As reformas empreendidas nas políticas sociais brasileiras, nos anos 90, não permitiram a superação da tradicional forma de proteção social; ao contrário, muito do que havia sido anteriormente construído, particularmente os programas implementados no período

64–79, foi desmontado dando continuidade à já conhecida forma assistencialista de enfrentar as graves questões sociais.

Diante desse cenário, as premissas que orientam este trabalho são as seguintes: 1) as profundas transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no Estado brasileiro nos anos 80 e 90, reordenaram o modelo de financiamento e de ação das políticas públicas, de modo geral, e das políticas sociais, em particular, direcionando as discussões para a seletividade e a focalização de tais políticas; 2) as políticas sociais implementadas nos anos 90, longe de se configurarem como políticas estruturantes, reforçaram a concepção assistencialista e/ou compensatória; 3) por utilizarem um menor volume de recursos e por não estarem direcionadas para resolver ou minimizar os problemas estruturais da sociedade, as políticas assistencialistas têm assumido um maior destaque no contexto das políticas sociais brasileiras.

Compreender o direcionamento e a natureza das políticas sociais brasileiras, durante os anos 90, constitui o objetivo geral deste trabalho. Como objetivos específicos buscaremos: compreender os efeitos que a reestruturação produtiva do Estado Brasileiro tem produzido em tais políticas; identificar os elementos que caracterizam as políticas sociais brasileiras dos anos 90.

Para se atingir aos objetivos aqui propostos, foi feita uma revisão da literatura, primeiro dos conceitos de políticas sociais, depois da compreensão de tais políticas pelos neoliberais para o direcionamento do capitalismo contemporâneo, e finalmente, dos direcionamentos dados pelos governantes brasileiros durante a década de 1990. Através desta revisão, foi possível verificar a correlação entre as orientações neoliberais, e as políticas sociais brasileiras implementadas nos anos 90. Sendo possível, dessa forma, analisar o direcionamento e a natureza de tais políticas.

Quanto a estrutura e conteúdo do presente estudo, nossa preocupação básica foi estabelecer um encadeamento lógico entre os três capítulos fundamentais que a compõem. Os esforços empreendidos no primeiro capítulo foram no sentido de se fazer uma revisão dos principais pressupostos teóricos das políticas sociais, para se compreender os direcionamentos dados pelas ciências sociais na análise deste campo do conhecimento, destacando as abordagens liberal e marxista.

Dedicamos o segundo capítulo a uma discussão sobre as questões sociais defendidas pela ideologia liberal, visando observar os direcionamentos das políticas sociais no capitalismo contemporâneo, tomando como referência fundamental a tese de Milton Friedman.

Finalmente, o terceiro capítulo compreende o objeto central dessa investigação que trata da análise das transformações recentes do Estado brasileiro e seu rebatimento nas políticas sociais. Com esta perspectiva analítica, queremos demonstrar, em primeiro lugar, que longe de se configurarem como políticas estruturantes, as políticas sociais implementadas nos anos 90 reforçaram a concepção assistencialista defendida pela ideologia neoliberal e, em segundo, que estas políticas compensatórias tem assumido uma maior dimensão no contexto das políticas sociais brasileiras.

Nas conclusões apresentamos algumas considerações gerais acerca das conseqüências do direcionamento e da natureza das políticas assistencialistas. Nesse ponto confirmamos que as políticas assistencialistas continuam presentes na estrutura social brasileira, aprofundando o processo de desigualdades e injustiças sociais.

# CAPÍTULO 1

## TEORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

### 1.1 PARA ANALISAR AS POLÍTICAS SOCIAIS

A literatura sobre política social é extensa e variada. As concepções em torno da ação estatal na área social, além de numerosas, não apresentam consenso conceitual. Marshal, citado por Santos (1987), afirma que:

Política Social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção [...] e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria. (SANTOS, 1987, p. 35).

Outra concepção também citada pelo autor, dada por Ramesh Mishra, admite que: “Política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou largos. Nada existe de intrinsecamente certo ou errado em tais definições, na medida em que sejam apropriadas à tarefa em vista” (SANTOS, 1987, p. 35). O próprio Santos a define como uma política que ordena “escolhas trágicas” (SANTOS, 1987, p. 37), mostrando, desta forma, que esta é uma área que não possui um rigor conceitual, no sentido de ter uma definição precisa, estática.

Apesar desta diversidade de conceitos, política social é geralmente compreendida como “ação do governo com objetivos específicos”.

No entanto, como sinaliza Vianna (2002), este conceito pode incorrer em duas armadilhas: a primeira diz respeito ao significado de “ação do governo”, sendo necessário, entretanto, especificar o conceito de governo, já que este pode ser produzido sob diversas estruturas legais e institucionais, de maior ou menor pressão social, organizadas ou não, sendo mais ou menos representativas, importantes, e tendo reflexos diferentes sobre as políticas implementadas por cada uma destas características. A segunda se refere a “objetivos específicos”, sendo necessária a definição de quem será beneficiado, em que esfera e o tipo de legitimidade.

Diante desta pluralidade de conceitos que podem assumir as políticas sociais, como ressalta Vianna, “[...] mais que rigor absoluto no seu conceito, é importante considerar seu caráter político, circunstancial, histórico. Vale dizer as relações entre Estado, mercado e sociedade que orientam tais decisões” (VIANNA, 2002, p. 1).

Assim, a política social deve ser entendida como um conjunto de programas e ações do Estado, dentro de determinado período de tempo, tendo como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Tais necessidades e direitos surgem a partir de cada processo histórico e objetivam garantir segurança ao indivíduo, em determinadas situações de dependência, como velhice, invalidez, doença, acidente, etc. Pode-se concluir que tais políticas são formas de interferência do Estado nas relações sociais de produção, visando a manutenção do equilíbrio social, assumindo, portanto, características distintas, em diferentes sociedades.

Dessa forma, a regulação, a implementação, o financiamento, a abrangência e o modelo de gestão de programas e ações na área social variam de país para país, podendo, por esta razão, algum serviço se constituir em “questão social” em um país, e em outro, não.

Nos países em desenvolvimento, de uma forma geral, as áreas sociais de intervenção estatal são: educação, saúde, alimentação e nutrição, saneamento básico, habitação, previdência e assistência social, emprego e defesa do trabalhador.

Por outro lado, os estudos das políticas sociais se orientam por vários caminhos teóricos e/ou metodológicos e várias abordagens e diferentes tipologias. Coimbra, Abranches & Santos (1994), por exemplo, ao relacionarem as várias abordagens teóricas, no âmbito do estudo das políticas sociais, destacam diversas perspectivas: a do serviço social, a teoria da cidadania, o marxismo, o funcionalismo, a teoria da convergência, o pluralismo, e as teorias econômicas da política social, ressaltando que, apesar das profundas divergências entre as diversas teorias, existem algumas concordâncias reconhecidas, como a existência de:

[...] dois tipos polares, um genericamente chamado “individualismo” ou “liberalismo”, claramente derivado da teoria econômica clássica, e outro que podemos designar “coletivista” ou “socialista”, umbilicalmente ligado ao pensamento de Marx. (COIMBRA; ABRANCHES; SANTOS, 1994, p.72).

Pode-se distinguir, claramente, duas vertentes opostas que buscam analisar as políticas sociais no sistema capitalista: a marxista e a neoliberal, que serão analisadas a seguir.

## 1.2 ABORDAGEM MARXISTA

É importante destacar que, na tradição marxista, no que concerne à compreensão das políticas sociais, não existe uma perspectiva unitária. Conforme o próprio conceito de materialismo histórico, tais teorias têm mudado ao longo do tempo, em função das várias transformações ocorridas no interior do sistema capitalista. Para Coimbra, Abranches & Santos, na obra de Marx, não existe uma teoria explicativa sobre as questões do “bem-estar”

ou das políticas sociais porque, para ele, a concepção de organização social do capitalismo se opõe à idéia de “bem-estar social”.

Para Marx, o “bem-estar social” se manifestaria no reconhecimento universal das necessidades humanas e na conseqüente repartição da produção social, de acordo com o critério de necessidade, concepção esta contrária aos princípios do capitalismo. Assim, para o autor, só seria possível falar-se em “bem-estar” em uma sociedade pré-capitalista, já que ele não acredita na possibilidade de o estado burguês reconhecer qualquer necessidade da classe trabalhadora, a não ser quanto às demandas para reprodução de mão-de-obra. Tais necessidades, quando ocorressem, se dariam através da luta política e não como resultado “natural” da sociedade capitalista. Isto significa dizer que, se fosse implementada alguma política reparadora das mazelas sociais, esta assumiria forçosamente uma dimensão limitada: primeiro, pela incapacidade de promover o “bem-estar” global da sociedade; e segundo, por raramente ser efetiva, já que assume um caráter restritivo.

Conclui Marx que todas as sociedades articuladas por relações de exploração, portanto, na desigualdade, têm que garantir a reprodução das relações sociais de produção, o que implica afirmar que “[...] a política social constitui parte da estratégia da classe dominante a qual visa controlar a repartição dos fluxos de trabalhadores num sistema de classes desiguais” (GREFFE, 1975, apud CASTRO, 1988, p. 68).

Coimbra, Abranches & Santos (1994) afirmam ainda que, com as mudanças ocorridas no capitalismo, a partir da crise dos anos 30, as concepções marxistas sobre as políticas sociais foram modificadas. As mudanças impostas ao capitalismo, com ênfase para as políticas de *Welfare State*, fizeram com que tais ações fossem vistas como funcionais ao sistema capitalista, na medida em que possibilitavam ou favoreciam o processo de acumulação e reprodução do sistema. (COIMBRA; ABRANCHES; SANTOS, 1994).

Para esses teóricos que, por muito tempo, foram criticados por assumirem uma compreensão restrita das políticas sociais, seja como reprodução da força de trabalho, seja como reprodução das condições de acumulação capitalista, a partir dos anos 70, esta concepção evolui e as políticas sociais passam, então, a ser compreendidas como mecanismos de legitimação das mudanças pretendidas pelo sistema capitalista, a exemplo das teses defendidas por Claus Offe e James O'Connor para os quais as políticas sociais funcionavam como uma estratégia do Estado para dar conta da função de acumulação e legitimação (O'CONNOR, 1977) ou como resposta às demandas do capital (OFFE, 1984). Tais medidas se orientavam, portanto, pelo controle das classes sociais e pela intervenção sobre indivíduos ou grupos, em diferentes domínios: saúde, educação, habitação, etc; em síntese, como “fator de diferenciação” social e não como mecanismo de homogeneização de condições.

Offe (1984), apesar da heterogeneidade de sua produção, traz nas suas análises sobre o Estado, importantes contribuições sobre o estudo das políticas sociais no capitalismo contemporâneo, a partir de uma perspectiva de classe. Para o autor, o Estado atua como regulador das relações sociais, a serviço da manutenção das relações capitalistas e não, especificamente, a serviço dos interesses do capital – a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe. Essencialmente voltado para o conteúdo das ações do Estado, desenvolveu suas argumentações na perspectiva de responder a três questões básicas: como o Estado capitalista atua para preservar as relações no conjunto da sociedade de classes? quais as relações de interesses na determinação das ações do Estado? e, como se originam, a partir de que movimentos de interesses surgem as políticas sociais do Estado capitalista?

No desenvolvimento do processo de acumulação capitalista – e nas crises do capitalismo – as formas de utilização tradicionais da força de trabalho se deterioram, são até mesmo destruídas, escapando à competência dos próprios indivíduos a decisão quanto a sua utilização. Relacionado a isto, funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e

circunscritas às esferas privadas da sociedade passam a ser desempenhadas pelo Estado. Conclui assim, que em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e os proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador, a serviço da manutenção das relações capitalistas, em seu conjunto. (OFFE, 1984).

Esta função reguladora, exercida através das políticas sociais, é claramente colocada por Offe, quando afirma que “[...] a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (1984, p. 15). Assim, o Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado como, também, através dos programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo.

Para o autor, o sistema de acumulação capitalista cria, no seu desenvolvimento, problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta, através do trabalho assalariado. O Estado deve “responder”, portanto, a estes problemas ou deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva – e da reprodução da aceitação desta condição.

Para compreender como as diferentes instituições sócio-políticas e estatais contribuem para a resolução dos problemas de reprodução social, Offe coloca em questão dois esquemas de argumentação da ciência política:

a) a explicação da gênese da política social estatal baseada na teoria dos interesses e das necessidades, a partir de exigências políticas dos trabalhadores assalariados organizados;

e

b) a explicação da gênese da política social a partir dos imperativos do processo de produção capitalista, das exigências funcionais desta produção. (1984, p. 32-37).

Ressaltando a dinâmica e o movimento próprios do Estado nas sociedades capitalistas modernas, o autor relaciona as origens da política social a um processo de mediação – como estratégia estatal – entre interesses conflitivos, defendendo, assim:

[...] a tese de que para a explicação da trajetória evolutiva da política social, precisam ser levadas em conta como fatores causais concomitantes tanto exigências quanto necessidades, tanto problemas da integração social quanto problemas da integração sistêmica (Lockwood), tanto a elaboração política de conflitos de classe quanto a elaboração de crises do processo de acumulação. (OFFE, 1984, p. 36).

Assim, para Offe, as políticas sociais resultam da compatibilidade das estratégias pelas quais o Estado (aparelho de dominação política) responde às exigências e às relações de força da sociedade por ele canalizado (sistema capitalista).

Por sua vez, O'Connor (1977), ao analisar o sistema capitalista e suas relações sociais, compreende que o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e contraditórias: acumulação e legitimação. Para o autor, isso significa que:

[...] o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignora a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital). (O'CONNOR, 1977, p. 19).

Assim, para o autor, todos os setores, as agências e os órgãos do Estado são envolvidos nesta função dupla, tendo, inclusive as despesas públicas, também este caráter. Para realizar tais funções, o Estado, ao se envolver no processo de acumulação, tem que mistificar sua política, “[...] denominando-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la” (O'CONNOR, 1977, p. 19).

Em relação às despesas estatais, o autor considera que, também estas, têm um caráter duplo de capital social e despesas sociais. Entende por capital social, a despesa exigida para a acumulação privada lucrativa e, por despesas sociais, projetos e serviços que são exigidos para se manter a harmonia social, funcionando assim como legitimadoras do Estado. Como exemplo de tais despesas, destaca o sistema de previdência social projetado basicamente para manter a paz social entre os trabalhadores desempregados.

Assim, a pobreza e os programas governamentais de auxílio são próprios do desenvolvimento capitalista, visto que os avanços na agricultura, na produção, a distribuição em massa e as mudanças tecnológicas, dentre outros, empurram a maior parte da população para a pobreza. Sendo assim, a história do capitalismo, para O'Connor, é, também, a história das políticas e programas previdenciários do Estado, ou seja, das políticas sociais do Estado.

### 1.3 ABORDAGEM LIBERAL

Liberdade! Esta é a palavra chave para se compreender os direcionamentos dados pelos defensores do sistema capitalista de produção, não apenas nas relações econômica e política, mas também nas relações sociais. Para os liberais, o Estado deveria assumir apenas as funções voltadas para a garantia dos direitos individuais e da ordem pública, sem exercer, portanto, qualquer interferência na esfera econômica.

Por direitos individuais entendem a preservação dos princípios sagrados do capitalismo, isto é, o direito à propriedade privada, à vida, à felicidade e à liberdade, acreditando que, pelo fato da propriedade privada ser uma conquista individual, existe um impedimento ético, por parte do Estado, de exercer qualquer interferência sobre tal liberdade. O papel do setor público seria, portanto, o de criar mecanismos capazes de garantir tal ordem;

o que implica dizer que o Estado deveria assumir apenas a função de árbitro sobre quaisquer conflitos que, porventura, venham a ameaçar o desejado equilíbrio social.

Tal concepção está claramente expressa nas colocações de Smith, quando faz uma dura crítica ao mercantilismo e às corporações. Segundo o autor é imprescindível “[que deixe] a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas”. (1983, p. 47). E afirma: “Assim é que os interesses e os sentimentos privados dos indivíduos os induzem a converter seu capital para as aplicações que, em casos ordinários, são as mais vantajosas para a sociedade” (1983, p. 104).

Por tudo isso, a obra de Smith é considerada o marco do liberalismo clássico no século XVIII, não só devido à importância da sua obra como, principalmente, pelo mérito de ter inaugurado a escola clássica da economia política. Dentre os seus principais discípulos estão David Ricardo, John Stuart Mill, Jean-Baptiste Say, Fiederich Hayek e Milton Friedman.

A força dessa filosofia/ideologia tem sido tão expressiva para a sobrevivência do capitalismo que críticas mais contundentes aos excessos do liberalismo só ganham densidade a partir dos anos 20 do século XX, quando se avizinha uma crise de proporções imprevisíveis. Somente a partir desse momento o Estado é chamado a intervir com vistas a superar a crise de realização e reprodução do sistema – a “crise de 30”.

Apesar dos novos direcionamentos para a superação da crise dos anos 30 constata-se que a concepção liberal jamais foi abandonada. Certamente, as possibilidades de maior dinamismo na indústria norte-americana, induzidas pelo contexto favorável da Segunda Guerra Mundial, serviram de inspiração para que a tradicional escola neoclássica ganhasse força, a partir dos anos 40. A prova disso é a publicação, em 1944, do livro “O Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek, obra que passou a ser identificada como o marco do que se

convencionou chamar de neoliberalismo. Pode-se constatar que foi necessário pouco mais de uma década para que o sistema absorvesse as novas dinâmicas e/ou transformações históricas do capitalismo e passasse a buscar a melhor oportunidade para a retomada do velho ideal liberal.

Nessa nova abordagem liberal, a concepção de Estado e de governo é reduzida ao “mínimo do mínimo”, o que implica ampliar, ainda mais, o espaço para o mercado. Os neoliberais partem, portanto, de uma defesa da liberdade individual, de uma crítica severa à intervenção estatal e de uma exagerada apologia às virtudes reguladoras do mercado. Estas idéias ganharam força e visibilidade, a partir do início da mais recente crise do capitalismo, a crise iniciada nos anos 70.

Hayek, ao discutir a aceitação da liberdade dos homens, diz ser imprescindível,

[...] o respeito pelo homem individual na qualidade de homem, isto é, a aceitação de seus gostos e opiniões como sendo supremos dentro de sua esfera, por mais estritamente que isto se possa circunscrever, e a convicção de que é desejável o desenvolvimento dos dotes e inclinações individuais por parte de cada um. (HAYEK, 1990, p. 35).

Sustenta o autor o respeito à proteção do indivíduo, aos interesses individuais, buscando defender com esse discurso o estabelecimento de relações sociais pautadas no equilíbrio do mercado. A respeito desta discussão, Friedman diz que “[...] os valores de uma sociedade, sua cultura, suas convenções sociais, todos eles desenvolvem-se de idêntica maneira, através do intercâmbio voluntário, da cooperação espontânea, da evolução de uma estrutura complexa através de tentativas e erros” (1988, p. 68).

Ressaltando os fundamentos do individualismo, os neoliberais defendem a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza.

Friedman focaliza o capitalismo competitivo como um sistema que exercita a liberdade econômica, atribuindo ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados, chamando a atenção para os riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida social, pois, segundo ele, “[...] só há dois meios de coordenar as atividades de milhões. Um é a direção central, utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica de mercado” (1988, p. 87).

Para esses autores, as políticas sociais dirigidas são um dos maiores entraves ao desenvolvimento capitalista e são responsáveis, em grande medida, pela crise atual do sistema. A intervenção do Estado se constituiria, portanto, em uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, podendo bloquear, inclusive, os mecanismos espontâneos que o mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o equilíbrio desejado. Em síntese, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações sociais de produção.

Coerentes com estes postulados, Hayek (1990) e Friedman (1988) criticam a atuação do Estado no âmbito das políticas sociais. Para eles, a garantia da universalização de serviços de educação e saúde, entre outras políticas, é uma forma explícita de violência aos direitos individuais, direitos de livre escolha. Nestes casos, a lógica do mercado seria aplicada, de forma automática, à área social, com o argumento de que, nesta relação, como em qualquer outra, deve ser preservado o direito de escolha das famílias em relação à educação desejada para seus filhos, o tipo de serviços de saúde, de previdência, de habitação, etc. Afirmam que somente o respeito a tais princípios permitiria estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado, mantendo-se, desse modo, o padrão de qualidade dos mesmos.

Para possibilitar esta liberdade de escolha sobre os serviços sociais a serem adquiridos no mercado, argumentam que a estratégia de descentralização deve assumir importância

singular. A transferência de responsabilidade da execução das políticas sociais para as esferas mais simples de poder, a exemplo dos municípios, departamentos, províncias, distritos, estados, etc., é entendida, pois, como uma forma de aumentar a eficiência alocativa dos recursos, além de possibilitar uma redução dos custos, aumentando, desta forma, a competitividade do sistema econômico.

Pode-se concluir que, nos modelos de gestão, inspirados na ideologia liberal, as estratégias e/ou ações sociais se direcionam para a minimização das políticas sociais, assumindo, desse modo, um perfil assistencial, compensatório. A orientação é focalizar as ações públicas para aqueles considerados incapazes, pelo menos circunstancialmente, de exercer o poder de escolha, isto é, de garantir, pelas regras do mercado, a própria sobrevivência. Pode-se afirmar, portanto, que tais ações não têm qualquer compromisso e/ou intenção de alterar a estrutura das relações sociais de produção estabelecidas nas sociedades capitalistas.

Naturalmente, esse modelo abstrato de sociabilidade, fundamentado na capacidade quase mágica do mercado, não tem sustentabilidade teórica, muito menos empírica, mesmo nas sociedades mais avançadas, onde se observa a forte ingerência do Estado, em alguns setores, particularmente nas áreas mais sensíveis aos interesses do capital. Nas sociedades de desenvolvimento econômico retardatário e dependente, marcadas por fortes assimetrias sociais como a brasileira, a aceitação da ideologia neoliberal tem sido desastrosa, considerando um fator agravante neste processo que é o fato de as políticas sociais, no Brasil e na América Latina, estarem atreladas aos interesses econômicos e políticos dominantes.

Com o objetivo de melhor compreender o direcionamento e a natureza das políticas sociais contemporâneas, buscar-se-á analisar, no próximo capítulo, os fundamentos liberais para as ações públicas no âmbito social.

## CAPÍTULO 2

### QUESTÃO SOCIAL *VERSUS* CAPITALISMO

#### 2.1 EVOLUÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL NO CAPITALISMO

Com o advento do modo de produção capitalista e com a necessidade de se estabelecer condições para garantir a reprodução e a expansão do capital, foram introduzidas novas formas de relações sociais de produção. Como resultado, agravaram-se os problemas sociais, refletidos no aumento das desigualdades sociais, da pobreza, da exploração do trabalho de mulheres e crianças, da precariedade das condições de habitação, da restrita atenção à saúde e dos enfrentamentos entre patrões e trabalhadores. Diante da aceleração deste processo, as antigas formas de proteção social – exercidas tradicionalmente pela família, igreja e instituições filantrópicas – se mostraram incipientes, tornando necessária a adoção, da parte do Estado, de medidas intervencionistas e/ou regulatórias voltadas para a minimização desta problemática.

É certo que algumas ações sociais mantidas pelo Estado tiveram início na Europa, no século XVI. As primeiras medidas datam de 1601, com a promulgação, na Inglaterra, da *Poor Law* (Lei dos Pobres), revogada, em 1834, pela *Poor Law Reform* (Nova Lei dos Pobres). Esta lei previa a instituição de uma taxa que seria repassada aos pobres e um sistema de subsídios em dinheiro, o que caracterizava a natureza caritativa de tais ações. Estas Leis foram

disseminadas pela Europa e, apesar das diferenças, tinham um objetivo comum: focar o atendimento aos pobres.

Nesse período, a pobreza era considerada um fato normal e, até mesmo, necessário, já que esta era uma condição que tornava as massas “laboriosas”. Assim, “[...] o homem comum, identificado por sua ignorância, preguiça, falta de ambição e tendência aos vícios, necessitava da pobreza para tornar-se disciplinado e industrioso e, portanto, útil à sociedade” (GOMES, 1979 apud OLIVEIRA, 1984, p. 112).

Com o advento da industrialização e a exigência de mão-de-obra assalariada, os liberais, orientados pela economia política nascente, passaram a criticar duramente esta iniciativa estatal, destacando a “[...] impossibilidade de convivência entre a ordem capitalista para a qual se concebia imprescindível a auto-regulação do mercado, e um sistema de salários subsidiados por fundos públicos” (VIANNA, 2002, p. 4).

Assim, em 1834, com a hegemonia do pensamento liberal que passara a defender a idéia de que o mercado deveria atender, de forma espontânea, às demandas de toda a população, foi abolida a concessão de qualquer “assistência externa” abrindo espaço para a introdução de uma nova concepção, segundo a qual ficava a critério do “pobre” pleitear o benefício, mas consciente de que, a partir daquele momento, perderia o *status* de cidadão livre, sendo relegado à pobreza (tida como uma opção individual) e considerado vagabundo ou vadio, institucionalizando-se, desta forma, um processo explícito de exclusão social.

No final do século XIX, com a consolidação do capitalismo industrial, surgiram novos atores sociais que passaram a demandar melhores condições de vida e de trabalho. Progressivamente, os trabalhadores começam a se organizar em sindicatos e partidos políticos passando a exigir dos patrões e do Estado ações efetivas com vistas à proteção social e à participação política. Por outro lado, a dinâmica da industrialização enfraquecera as tradicionais redes de proteção social, sustentadas, como já mencionado, nas famílias, na igreja

e nas organizações filantrópicas, já que o processo produtivo passara a exigir mão-de-obra massiva para atender à demanda crescente do sistema produtivo.

O movimento dos novos atores sociais conseguiu provocar uma mudança relativa nas tradicionais formas de proteção social vigentes, contribuindo, assim, para o surgimento de um sistema de seguros compulsórios para atender aos associados dos setores emergentes da economia. A Alemanha, na gestão de Bismarck, assume a vanguarda dessas inovações, ao introduzir políticas sociais extremamente avançadas para o contexto europeu. As propostas de Bismarck se destacam pelo avanço dos seus programas sociais e também por seu caráter autoritário<sup>1</sup>. É importante destacar, entretanto, que por trás do “Estado de Polícia” alemão existiam interesses aparentemente contraditórios: por um lado, esperava-se estimular a aceleração do desenvolvimento/modernização do país e, por outro, reprimir o avanço político da social-democracia.

A importância das propostas de Bismarck está nas inovações que trouxe à concepção liberal de políticas sociais. O conjunto de medidas sociais implementados na Alemanha, na segunda metade do século XIX, só encontrou precedente a partir dos anos 50 do século XX, quando da implantação do “Welfare State”.

Esta experiência foi um importante passo político, ideológico e teórico no sentido de reconhecer que a miséria da classe operária não era uma consequência natural ou fruto da seleção individual. A partir daquele momento surge uma tendência de repartir as distintas responsabilidades sociais entre os agentes sociais de maior responsabilidade econômica e política: os empresários e o Estado. Pode-se inferir que um dos grandes méritos do projeto alemão foi romper com as práticas do assistencialismo tradicional, vinculadas, até então, aos valores e normas liberais. Após a introdução das medidas alemãs, crescem, nos demais países

---

<sup>1</sup> Cf. RIBEIRO (2000).

européus, na primeira metade do século XX, movimentos em direção a uma mudança substancial nas políticas sociais.

Segundo Ribeiro (2000), a própria experiência do período entre guerras exige, naturalmente, uma ação mais direta do Estado não só no sentido de definir estratégias de guerra como, também, de encontrar mecanismos de atendimento às demandas sociais emergenciais e estruturais. As análises correntes<sup>2</sup> ressaltam que as exigências por ações públicas mais concretas vão acabar revelando a funcionalidade das políticas sociais, o que implica em que o caráter “improdutivo” dos gastos sociais seja revisto, passando, ao contrário, a representar excelentes oportunidades de lucros. Neste contexto, surgem as condições apropriadas para um acordo entre trabalhadores e patrões liderado e/ou regulado pelo Estado sendo implementadas, progressivamente, medidas de proteção aos trabalhadores como: seguros para acidente de trabalho, auxílio para doenças e velhices e garantia da renda, através do seguro desemprego. A política social se converte, pois, no ponto central das políticas públicas contemporâneas permitindo que, nos países desenvolvidos, haja uma interação mais estreita entre as políticas de desenvolvimento econômico e os ganhos sociais.

O auge desse movimento, porém, como já ressaltado anteriormente, encontra-se no período Pós Segunda Guerra Mundial (1945-1970), no chamado “Welfare State” que garante uma maior participação na renda produzida socialmente, implicando, naturalmente, na melhora da qualidade de vida dos trabalhadores. Estas mudanças se caracterizam, inicialmente, pela consolidação da Seguridade Social proposta por Beveridge (1946), que aponta, como uma das suas principais recomendações, a resolução do problema da indigência e da pobreza, na Inglaterra.

A proposta conservadora indicava que a ampliação da proteção social, naquele contexto, teria como desafio tentar conciliar uma articulação estreita entre os interesses

---

<sup>2</sup> Cf. HOBBSAWM (1995), GALBRAITH (1991), dentre outros.

econômicos e as demandas sociais. Segundo Beveridge, “[...] o plano não é um passo em direção ao socialismo nem em direção ao capitalismo. Segue um caminho intermediário para se chegar a um fim prático” (1946, p.123).

Nascem, assim, as bases do chamado “consenso social”, isto é, a concepção do que muitos autores denominam de “Estado Social” ou “Estado do Bem-estar Social”<sup>3</sup>. As propostas de Beveridge oferecem, sem dúvida, uma oportunidade histórica de conciliar duas questões, até então irreconciliáveis: a liberdade e a igualdade.

Um importante fator que deve ser destacado nestas propostas é a estreita relação que procuram estabelecer entre política econômica e programas sociais. Em seus princípios fundamentais, encontram-se evidências de que os novos programas de proteção social deveriam inscrever-se dentro de uma política de alcance mais amplo, argumento este que fica mais explícito, ainda, no seu segundo informe “*Full Employment in a Free Society*” (1944), onde Beveridge afirma que a garantia do pleno emprego deve ser assegurada pelo Estado, com o objetivo de manter a capacidade de consumo da classe média, negando, portanto, que a reforma e organização dos seguros sociais sejam suficientes para garantir o progresso econômico e social, pela inexistência de qualquer preocupação com os impactos e/ou conseqüências do desemprego.

O pleno emprego é considerado, pelo autor, como uma condição fundamental para assegurar a seguridade social, como se pode constatar na afirmação de que “[...] o pagamento incondicional de ajudas em dinheiro é uma medida satisfatória durante um período curto de

---

<sup>3</sup> Ao discutir sobre políticas sociais, Santos (2001) apresenta um esclarecimento conceitual entre duas categorias que os cientistas sociais tomam como análogas, mas que, na realidade, são distintas. Trata-se das expressões “Estado de Bem-Estar Social” e “Política Social”. Segundo este autor, elas não podem ser interpretadas com base no mesmo conceito porque têm finalidades diferentes dentro do contexto capitalista. Por “Estado de Bem-Estar Social”, Santos compreende a finalidade última de uma sociedade, vinculada, portanto, a um projeto de nação, enquanto “Política Social”, refere-se a ações diretamente vinculadas ao atendimento das necessidades mais imediatas e urgentes do processo de expansão do capitalismo, servindo também de base legitimadora do poder político. Feitos estes esclarecimentos, o autor conclui que não existiu ou existe na história do capitalismo nenhuma instituição que possa ser identificada como sendo um “Estado de Bem-Estar Social”, já que esta não é a finalidade última do nosso sistema econômico; o que se constata é que o capitalismo reformado do Pós-Segunda Guerra vai introduzir políticas sociais mais amplas, que respondem tanto às necessidades de expansão do capital como garantem a legitimidade do sistema político.

desocupação, transcorrido este [tempo], a ociosidade, porém, sai com ingressos suficientes para subsistir desmoralizado” (BEVERIDGE, 1946, p. 128). Em síntese, Beveridge tenta conciliar, de forma harmônica, os valores morais, econômicos e políticos da sociedade inglesa. Segundo Ribeiro (2000), depois das propostas teóricas defendidas por Keynes, este pode ser considerado o discurso de maior impacto contra a incapacidade de o mercado resolver, de forma espontânea, as demandas econômicas e sociais mais urgentes.

Comparando com os modelos de Seguridade Social até então apresentados, a exemplo do modelo de Bismarck, cabe ressaltar que o modelo de Beveridge amplia os princípios anteriores e incorpora novos, dando um passo significativo ao propor uma cobertura de proteção mais ampla e definir um caráter de obrigatoriedade ao novo sistema de Seguridade Social, na Inglaterra, afirmando que, para que se possa alcançar o Bem-Estar Social, é necessário estabelecer um compromisso entre os indivíduos (sociedade) e o Estado, no qual as duas partes devem assumir suas respectivas responsabilidades.

Uma das grandes contribuições de Beveridge é, sem dúvida, a possibilidade de o Estado assumir uma postura mais ativa em relação aos problemas sociais. A partir deste momento, a proteção social se desvincula do contrato de trabalho e ganha uma dimensão mais ampla, pela proposta de uma ação mínima de assistência social garantida pelo Estado, que implica em uma ruptura radical com a antiga vinculação baseada na obrigação de “causalidade-imputação”, passando a prevalecer a obrigatoriedade do Estado (RIBEIRO, 2000). Esta ruptura marca, portanto, a diferença entre o sistema de seguridade social proposto por Beveridge e os modelos precedentes.

A partir dos anos 50, constata-se uma tendência, quase universal, de adoção de um modelo de Seguridade Social mais amplo. A aceitação plena desta proposição inovadora contribui, sobremaneira, para que o Estado passe, progressivamente, a assumir

responsabilidades como coordenador deste novo modelo de “contrato social”, articulado, naturalmente, com a dinâmica econômica do sistema capitalista.

Sem embargo, como ressalta Hobsbawm (1995), a legitimidade do Estado de Bem-Estar Social traz, no seu bojo, algumas contradições. O principal risco consiste na estreita dependência do dinamismo da economia, ou seja, do resultado do processo de acumulação. Para o autor, qualquer ameaça ao equilíbrio da “Era do Ouro” interromperia o pacto entre trabalhadores e patrões. A dinâmica dos anos 70 vai ratificar tal preocupação, quando as análises conservadoras passam a acusar as políticas redistributivas como causa fundamental da crise do sistema. A crise do “*Welfare State*” reflete, portanto, o enfrentamento entre interesses de classes e abre espaços para a crítica neoliberal.

A partir de um diagnóstico conservador e equivocado, o caminho indicado para a reestruturação dos programas de Bem-Estar Social passa, necessariamente, pela redução do papel e/ou funções do Estado. Sem dúvida, depositar a culpa da crise, no Estado, resolveria, pelo menos temporariamente, os problemas do sistema, na medida em que garantiria novos espaços de realização do capital. (SANTOS ET AL, 2001).

O discurso dominante passa pela garantia de maior eficiência e eficácia na prestação dos serviços sociais oferecidos pelo setor privado. A redução dos gastos públicos, particularmente dos recursos voltados para a área social, seria, pois, a primeira medida para garantir o êxito desta estratégia; a segunda, e não menos importante, a transferência crescente da produção de bens e serviços públicos para o mercado e, finalmente, outra medida decisiva para o êxito desse projeto liberalizante: a consagração do processo de descentralização de recursos e de funções (da União para estados e municípios e do Estado para o mercado).

A síntese desse direcionamento consagra, portanto, o mercado como regulador das demandas sociais.

## 2.2 AS POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Uma melhor compreensão das políticas públicas sociais implementadas por um governo exige um esforço adicional, no sentido de dimensionar qual a concepção de Estado e de política social que sustenta tais ações e/ou programas de intervenção, do que se infere que visões diferentes produzem, naturalmente, diferentes projetos de ingerência social.

Analisar as possibilidades de intervenção social contemporânea, a partir da perspectiva neoliberal, impõe uma análise mais aprofundada das concepções ideológicas de Hayek e Friedman.

Hayek porque, se Smith é identificado como o fundador do liberalismo econômico, Hayek é considerado o idealizador do neoliberalismo e Friedman, por representar a síntese do pensamento desses dois clássicos e por ter desenvolvido, de forma detalhada, as formulações sobre as políticas sociais contemporâneas.

Como já ressaltado no capítulo anterior, as teorias liberais concebem as funções do Estado como legitimadoras dos direitos civis – individuais. Neste sentido, as reflexões de Friedman em “Capitalismo e Liberdade” (1988) partem do seguinte questionamento: como conciliar a interdependência econômica dos indivíduos com a liberdade individual?

Afirma ele que só existem duas formas de coordenar tais atividades. Uma é o planejamento central e a coerção: é a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. A outra é a cooperação voluntária dos indivíduos: a economia de mercado.

A crítica de Friedman está dirigida aos modelos de intervenção vigentes a partir dos anos 1930 – desde os regimes autoritários até os modelos de intervenção mais sutis – defendendo que a atuação mínima do Estado deve ser: “[...] a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem;

reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos” (1988, p. 12). A atuação do governo só seria justificada, portanto, em alguns casos excepcionais, particularmente naqueles casos em que o perfil de investimento não encontrasse demanda no mercado. Argumenta, ainda, que, sempre que uma transação econômica é voluntária e as partes envolvidas estão informadas sobre o objeto da transação, esta resultará, sempre, em benefício mútuo para as partes, ou não ocorrerá. Assim, para o autor, a troca torna-se possível pela coordenação e não pela coerção, o que implica afirmar que a base da economia de mercado – do capitalismo competitivo – é a troca voluntária.

Os liberais e neoliberais partem do pressuposto de que, garantindo-se a liberdade, todos estariam em condições de igualdade no mercado. Assim, o consumidor é protegido da coerção de um vendedor pela competição entre os demais vendedores no mercado; o empregado é protegido da coerção do empregador pela competição dos outros empregadores, e assim por diante, agindo o mercado de forma impessoal e automática, sem nenhum planejamento centralizado.

Neste contexto, o Estado é necessário, apenas, para determinar as “regras do jogo” e para interpretar e fazer valer as regras estabelecidas, ou seja, como regulador. Definidas tais regras, o papel do mercado é reduzir o número de questões, que devem ser decididas pelo processo político, e minimizar a participação do Estado, neste processo. Os membros da sociedade devem aceitar as regras impostas, cabendo ao Estado, portanto, apenas arbitrar sobre determinadas situações e garantir o cumprimento das regras aceitas consensualmente. A necessidade de arbitragem do Estado decorre da impossibilidade da liberdade absoluta, já que, para os liberais, a liberdade de uns deve ser limitada para preservar a dos outros.

Sem embargo, existem casos em que, mesmo quando o Estado põe em vigor e arbitra as regras do jogo, às vezes, a troca voluntária torna-se extremamente cara ou mostra-se

inviável, na prática. Para esses casos, afirmam os liberais e neoliberais, que existem apenas dois tipos gerais: os monopólios e as externalidades.

O monopólio impede a existência de alternativas e inibe a liberdade de troca, exigindo alternativas equivalentes e, neste caso, quando, por condições técnicas, a ação das forças de mercado torna natural o surgimento de um monopólio, eles identificam apenas três alternativas para resolver o problema: o monopólio privado, o monopólio público ou a regulamentação pública. Apesar de considerar ruins as três opções, Friedman (1988) defende o monopólio privado alegando a velocidade das mudanças nas condições técnicas e que este progresso tecnológico, na maioria das vezes, pode levar ao surgimento de alternativas ao monopólio, o que não seria possível, caso se estivesse sob o domínio do monopólio ou da regulamentação públicos.

Em relação às externalidades, argumenta que ocorrem quando as ações de alguns indivíduos têm efeitos sobre outros e não é possível compensá-los ou puni-los pelos efeitos sobre terceiros. O autor chama a atenção para a dificuldade de se saber quando as externalidades são suficientemente amplas para justificar incorrer-se em custos para superá-las, ou, ainda, como distribuir os custos de uma forma apropriada.

Assim, apesar de ser permitido ao Estado arbitrar para resolver tais situações, esta intervenção continua sendo incômoda, já que tal atitude é a aceitação de que alguns podem decidir por outros, o que vai de encontro aos princípios fundamentais da liberdade. A aceitação da intervenção estatal nas áreas sociais seria permitida, segundo tais princípios, apenas em condições e formas muito restritas.

Apesar de não ter uma preocupação dirigida para a eficiência das políticas sociais, ao analisar o comportamento das ações públicas nas áreas de educação, seguridade social, distribuição de renda, políticas de pobreza e medidas de bem-estar social, Friedman (1988) dá uma importante contribuição à presente discussão, não apenas, pelo fato de identificar o

direcionamento que tais políticas deveriam ter, como pelos riscos que tal decisão pode implicar para o desenvolvimento do sistema capitalista.

### 2.2.1 INTERVENÇÃO NA EDUCAÇÃO

A crítica liberal ao intervencionismo estatal nas políticas educacionais é muito severa, sendo considerada por Friedman como “[...] uma extensão indiscriminada da sua responsabilidade” (1988, p. 83), justificando que a intervenção do Estado tem ocorrido por dois motivos fundamentais: as externalidades e o paternalismo. Nas suas palavras:

O primeiro diz respeito aos “efeitos laterais”, isto é, circunstâncias sob as quais a ação de um indivíduo impõe custos significativos a outros indivíduos pelos quais não é possível forçar uma compensação, ou produz ganhos substanciais pelos quais também não é possível forçar uma compensação – circunstâncias estas que tornam a troca voluntária impossível. O segundo é o interesse paternalista pelas crianças e por outros indivíduos irresponsáveis. (1988, p. 83).

Para o autor, os motivos explicitados acima têm implicações muito diferentes na sociedade que, por um lado, pode estar focada para garantir uma educação geral aos cidadãos e, por outro, pode dirigir-se para o atendimento à demanda do mercado de trabalho. As justificativas para a intervenção do Estado são distintas nos dois casos e implicam diferentes tipos de ação.

No primeiro caso, a justificativa está na impossibilidade de existir uma sociedade democrática e estável sem que a maioria dos cidadãos tenha um mínimo de instrução e conhecimento, e sem a ampla aceitação de um conjunto comum de valores. A educação pode contribuir para os dois objetivos. Assim, quando os ganhos de uma criança beneficiam a sociedade ao promover uma sociabilidade mais estável e democrática, se está diante de uma externalidade, conclui o autor.

Diante desta externalidade, o Estado deve exigir que cada criança receba um mínimo de educação e, mesmo assim, analisando se os ganhos desta ação são suficientemente importantes para justificar algum subsídio do Estado, fazendo a comparação entre os ganhos esperados e os respectivos custos. Assim, por este critério, como nem todos os tipos de educação apresentam uma relação benefício-custo positiva, só se deve intervir naquela que corresponda à melhor opção, a exemplo de uma política de educação mínima.

O autor entende que é necessário apenas um mínimo de educação geral para que os cidadãos possam aceitar valores considerados indispensáveis para a estabilidade de uma sociedade democrática regulada pelo mercado livre e parte do pressuposto de que a relação de troca voluntária entre os indivíduos e o mercado necessita de uma base elementar de conhecimento para fazer fluir a troca entre os indivíduos e favorecer a circulação de mercadorias; não admite, porém, que este processo extrapole os limites usufruídos por esta sociedade – considerados estritamente como “efeito lateral”; e defende que, apenas relativamente, o ganho social é maior para os níveis mais baixos de instrução, para os quais o governo poderia apresentar subsídios “temporários e focalizados”, evitando gerar prejuízos aos outros indivíduos.

Mesmo assim, a aceitação de subsidiar a educação pelas suas externalidades, para Friedman (1988), não significa que apenas o Estado esteja obrigado a ofertar tal atividade de ensino. Ao contrário, ele sugere que o governo deveria distribuir, aos pais, “cupons” com um determinado valor – mínimo – que seria utilizado para pagar a educação dos filhos, em escolas aprovadas pelo Estado. Se desejasse comprar serviços educacionais de melhor qualidade e com maior custo, os pais poderiam complementar o valor desses “cupons”. O papel do Estado se restringiria, portanto, a regular a oferta de serviços através de uma política de certificação, pontuando as escolas por nível mínimo de qualidade. Nas palavras do autor:

O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais “aprovados”. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição “aprovada” de sua própria escolha. Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa. (FRIEDMAN, 1988, p. 86).

Diante dessa compreensão, a intervenção na instrução primária poderia ocorrer através de subsídio governamental aplicado apenas em situações justificadas como, por exemplo, a subvenção às famílias necessitadas, o que evitaria, segundo Friedman (1988), uma interferência negativa no mercado, isto é, não impediria a ação voluntária dos indivíduos. Postula, portanto, que a solução para a exigência de um mínimo de instrução e o correspondente subsídio governamental deveria romper com o que denomina de “nacionalização” das instituições educacionais pelo governo, pois este processo afeta diretamente a racionalidade do mercado, particularmente, as empresas privadas que atuam na área.

Em se tratando da instrução secundária, esta é vista a partir do valor econômico do indivíduo. Para Friedman (1988), considerando-se a situação da sociedade norte-americana, deveria haver uma combinação de escolas públicas e particulares em direção à desnacionalização das primeiras. Desse modo, apresenta a seguinte proposição:

Os pais que quiserem mandar os filhos para escolas privadas receberiam uma importância igual ao custo estimado de educar uma criança numa escola pública, desde que tal importância fosse utilizada em educação numa escola aprovada. Essa solução satisfaria as partes válidas do argumento do “monopólio técnico”. E também resolveria o problema das justas reclamações dos pais quando dizem que, se mandarem os filhos para escolas privadas, pagam duas vezes pela educação – uma vez sob a forma de impostos e outra diretamente. [...] E ainda ofereceria o benefício adicional de tornar os salários dos professores sensíveis à demanda de mercado. (FRIEDMAN, 1988, p. 88).

Em relação à instrução superior, esse autor não admite qualquer possibilidade de nacionalização, como pode ocorrer, em algumas situações, para o nível primário. Afirma ele

que, numa sociedade livre, a educação superior não poderia ser ofertada pelo Estado. A proposição para superar e disciplinar o investimento governamental para o ensino universitário passaria por uma decisão na qual se deveria entender que:

Qualquer subvenção deve ser passada aos indivíduos, para ser utilizada em instituições de sua própria escolha, com a única condição de que sejam do tipo e natureza convenientes. As escolas governamentais que continuarem em funcionamento deveriam cobrar anuidades que cobrissem os custos educacionais. (FRIEDMAN, 1988, p. 94).

Com relação à preparação vocacional e profissional voltada para a qualificação dos recursos humanos entende que:

O investimento em seres humanos não pode ser financiado nos mesmos termos ou com a mesma facilidade do investimento em capital físico. A produtividade do capital físico não depende em geral da cooperação do que tomou emprestado. A produtividade do ser humano está evidentemente presa a essa dependência. (FRIEDMAN, 1988, p. 96).

O autor admite a intervenção do governo somente em situações em que uma imperfeição do mercado ocasionasse o subinvestimento em capital humano, argumentando que a única forma aceitável, até então, teria sido a subvenção dos treinamentos vocacional e profissional financiados pelos impostos comuns, pois, o indivíduo, alega o autor, não arcará com nenhum dos custos. Para não ocorrer qualquer prejuízo aos outros indivíduos e a subvenção não gerar superinvestimento, diz:

Os indivíduos devem ser responsabilizados pelo custo de seu investimento e receber as recompensas. [...] Uma agência governamental poderia financiar ou ajudar a financiar o treinamento de qualquer indivíduo [...] Em troca, o indivíduo concordaria em pagar ao governo. (FRIEDMAN, 1988, p. 99).

Em síntese, segundo esta linha de raciocínio para qualquer nível de instrução, o esperado é conseguir isolar a eficiência econômica de outras características irrelevantes. Desta forma, não interessa ao indivíduo quem seja o diretor da escola; o que importa é a qualidade e o preço a ser pago pela educação. Assim, este mercado tem caráter impessoal: ninguém pode determinar os termos em que os demais terão acesso a uma determinada escola; todos consideram as opções como dadas pelo mercado; e todos têm uma influência ínfima sobre elas – embora os participantes, no conjunto de suas ações individuais, acabem por determinar tais direcionamentos no mercado.

### 2.2.2 SEGURIDADE SOCIAL

Para os liberais, a “seguridade social” é um exemplo de como o Estado tem exercido a sua tirania, o seu autoritarismo, pois consideram tal política uma imposição, não sendo questionado se é desejável ou não. Segundo esta visão, através da seguridade, as pessoas são, em primeiro lugar, obrigadas a comprar aposentadorias e pensões com benefício definido; em segundo, exige-se que a compra destas aposentadorias e pensões seja feita exclusivamente do Estado; e em terceiro, vem acoplado um programa de redistribuição de renda, já que o valor das aposentadorias e pensões, às quais as pessoas fazem jus quando entram no sistema, não corresponde ao valor presente do fluxo de pagamentos em que incorrerão. Para os liberais, nenhum destes elementos é justificável.

No tocante à contribuição, não se justifica o subsídio dos que entram no sistema relativamente jovens em comparação com os que entram em uma idade mais avançada. Além disto, o sistema não é auto-financiável, exigindo a transferência de recursos dos contribuintes para os aposentados e pensionistas.

Quanto à oferta compulsória de seguridade social pelo Estado afirma que também não há justificativas. Se o valor da contribuição paga à seguridade é atuarialmente equivalente ao valor da anuidade (valor presente das aposentadorias e pensões), questiona qual a justificativa para que somente o Estado possa vender este seguro? A única explicação seria a redistribuição de renda, já que, só o Estado tem o poder de tributar o contribuinte para completar a diferença.

E, finalmente, questiona: como justificar a compra compulsória desse seguro? Para os liberais, uma possibilidade é o paternalismo. Assim, a compra compulsória impede que alguém cause uma externalidade negativa aos demais, um caso de imprevidência. Segundo esta concepção, a compra desses produtos impõe um alto custo em troca de pouco ganho: a seguridade social priva o indivíduo de uma parcela expressiva da sua renda, exigindo sua utilização para uma particular aplicação, segundo determinados parâmetros, obrigando que se adquira de um único ofertante, o Estado. Por essas razões tal política – interferência – acaba por inibir a concorrência e o desenvolvimento de alternativas privadas para aposentadorias e pensões. E tudo isso, ratifica, apenas para evitar o perigo de que alguns poucos indivíduos pudessem vir a tornar-se um ônus para a sociedade, no futuro.

### 2.2.3 A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Quanto à distribuição de renda, Friedman analisa a crença do que ele chama de “sentimentos coletivistas” – da igualdade da renda como objetivo social – e a disposição de usar o Estado para promovê-la. Para o autor, entretanto, a decisão por uma política de distribuição de renda implica responder a duas perguntas fundamentais: “[...] a primeira é normativa e ética: o que justifica a intervenção do Estado visando a promoção da igualdade?

A segunda é positiva e científica: qual tem sido o resultado das medidas até então tomadas?” (FRIEDMAN, 1988, p. 45).

O caminho encontrado para responder a estas questões é a análise da ética da distribuição e dos mecanismos de distribuição, de acordo com o produto. Assim, no que se refere à ética da distribuição, assegura que o princípio ético que justificaria uma política distributiva de renda numa economia de mercado seria o fato de que “cada um [receberia] segundo o que ele [o indivíduo] e seus instrumentos de trabalho produzem” (FRIEDMAN, 1988). Para o autor, diversos fatores intervêm na aplicação deste princípio.

Primeiro, as pessoas têm atitudes distintas na escolha entre trabalho e lazer, por exemplo. Uns podem preferir um emprego rotineiro que lhes permita mais tempo para espalhar-se ao sol, enquanto outros podem preferir um emprego de maior responsabilidade, com salário mais alto. Se todos recebessem o mesmo salário, suas rendas seriam, em certo sentido, mais desiguais. Segundo, as atitudes com relação ao risco provocam outro tipo de desigualdade decorrente do funcionamento do mercado que é também necessária para produzir a igualdade de tratamento: alguns podem preferir um emprego de renda menor e mais certa, enquanto outros arriscam o “tudo ou nada” de rendas maiores.

Além disso, diferenças nas condições iniciais, quer na capacidade humana, quer na propriedade, explicam parte da desigualdade na distribuição de renda, que resulta da aplicação do princípio ético enunciado anteriormente. Para Friedman (1988), esta é a questão ética mais difícil. Afirma-se que é essencial a distinção entre a desigualdade derivada de dotação pessoal e a derivada da propriedade; e entre a que tem origem na riqueza herdada e na riqueza adquirida. As desigualdades resultantes de diferenças de capacidades pessoais ou da riqueza acumulada são consideradas apropriadas ou, pelo menos, não tão impróprias como as decorrentes da riqueza herdada.

Para os liberais, não há como defender esta distinção, já que não é eticamente mais justo o alto retorno obtido por um indivíduo que herdou de seus pais certo tipo de voz pela qual há grande demanda, do que os altos retornos obtidos por um indivíduo que herdou uma propriedade. Assim, para os liberais, a chamada ética do capitalismo pode ser aceitável ou não, independentemente dos argumentos apresentados anteriormente.

Para Friedman (1988), a função do pagamento dos fatores de produção de acordo com o produto, em uma economia de mercado, não é distributiva mas, alocativa. Uma economia de mercado baseia-se na cooperação através da troca voluntária, de forma que os indivíduos satisfaçam suas necessidades a um menor custo. O pagamento de acordo com o que cada um acrescenta ao valor do produto é a contrapartida da alocação mais eficiente dos recursos disponíveis em uma sociedade em que prevalecem as trocas voluntárias.

A alocação dos recursos sem o apelo à coerção é o papel mais importante da distribuição, de acordo com o produto adicionado pelos fatores de produção. Mas não é o único papel instrumental da desigualdade. A desigualdade desempenha o papel de prover focos independentes de poder para contrabalançar a centralização do poder político, bem como atua na promoção da liberdade civil, ao permitir que “patronos” financiem a disseminação de novas idéias e novos produtos, uma faceta especial do papel geral do mercado de permitir cooperação e coordenação sem coerção.

#### 2.2.4 MEDIDAS PARA O BEM-ESTAR SOCIAL

Para Friedman (1988), os sentimentos humanitários e igualitários que criaram o imposto de renda progressivo também criaram um conjunto de medidas para promover o “bem-estar” de grupos específicos. Para o autor, a mais importante destas medidas é o que se denominou impropriamente de “seguridade social”. Outras medidas deste tipo são os

programas de habitação pública, o salário mínimo, a assistência médica a grupos específicos, os programas especiais de ajuda, etc.

Em relação aos programas de habitação pública, alega-se que as externalidades justificam tais programas: os cortiços e as favelas impõem altos custos à comunidade, sob a forma de proteção policial e contra incêndios. Essa externalidade pode realmente existir, mas, para Friedman, se existisse, exigiria, em lugar de programas de habitação popular, IPTUs mais altos sobre habitações que aumentam os custos sociais, o que tenderia a igualar custos privados e custos sociais. O contra-argumento é que esses impostos incidiriam mais sobre as pessoas de baixa renda, o que é indesejável. À alegação de que o programa de habitação pública baseia-se, não em externalidades, mas destina-se a ajudar as pessoas de baixa renda, questiona o autor, por que, então, subsidiar a habitação? Se o objetivo do gasto é ajudar os pobres, estes recursos não teriam melhor destinação se distribuídos em dinheiro, em lugar de em espécie?

Assim, para o autor, os programas de habitação pública só podem, portanto, ter uma motivação, o paternalismo, e a justificativa de que as famílias que devem ser ajudadas “precisam” de casas mais do que de qualquer outra coisa não se sustenta, discordando ele completamente de tais procedimentos, pois, para os liberais, os pobres que recebem a ajuda são pessoas adultas e, portanto, responsáveis por suas escolhas.

Em se tratando do salário mínimo, analisa que seu efeito é exatamente o oposto do pretendido, já que este salário é, em geral, extremamente baixo e espera-se que, tornando ilegal qualquer salário abaixo do mínimo, se possa reduzir a pobreza. Para o autor, se o salário mínimo afeta, de alguma forma, o mercado de trabalho, o seu efeito é de aumentar a pobreza, já que torna maior o desemprego. Desta forma, este é um procedimento desnecessário e que não deveria ser estimulado.

### 2.2.5 A REDUÇÃO DA POBREZA

As questões relacionadas à pobreza são extremamente complexas, existindo uma grande variedade de definições e formas de mensuração.

Para Friedman (1988), a pobreza é, em parte, uma questão relativa, pois, mesmo nos países desenvolvidos, existem muitas pessoas vivendo em condições de pobreza. Uma forma de mitigar a pobreza, sob muitos aspectos, a mais desejável para o autor, é a caridade privada. Uma das causas dos maiores custos do crescimento das atividades do Estado nesta área foi, precisamente, o declínio da caridade privada.

Para o autor, pode-se argumentar que a caridade privada – a filantropia – é insuficiente, porque estamos, novamente, diante de uma externalidade: cada um de nós poderia estar disposto a contribuir para diminuir a pobreza, desde que todos os demais também o fizessem. Assim, supondo que se aceite este raciocínio para justificar uma ação do Estado para reduzir a pobreza, poderia ser estabelecido um patamar mínimo de padrão de vida para cada membro da comunidade. Duas são as questões: quanto? e como?

Os liberais não vêem uma forma de decidir “quanto”, exceto definindo o montante de impostos que se está disposto a aceitar ser taxado para esta finalidade. Já a questão do “como” é discutida da seguinte forma: se o objetivo é mitigar a pobreza, dever-se-ia ter um programa destinado a ajudar os pobres em geral, e não como membros de um grupo particular, quer ocupacional, ou etário, ou pertencente a uma indústria, ou qualquer outra qualificação. Além disso, na medida do possível, embora operando através do mercado, o programa não deve distorcer ou impedir seu funcionamento, como ocorre, segundo o autor, com o salário mínimo, tarifas aduaneiras e outras distorções assemelhadas.

Assim, sugere que o melhor mecanismo para aliviar a pobreza é o imposto de renda negativo, que está voltado especificamente para atacar este problema, auxiliando o indivíduo

em dinheiro, pois, segundo Friedman (1988), por ser um modelo geral pode substituir todos os demais programas existentes, tornando explícito o custo incorrido pela sociedade e, muito embora reduza os incentivos para que os assistidos ajudem a si próprios, como qualquer outra medida para aliviar a pobreza, não os elimina inteiramente, como ocorreria com um sistema de suplementação de renda até um valor mínimo fixo.

Diante de todas estas orientações, pode-se verificar que o cerne da filosofia liberal é a crença na dignidade do indivíduo, na sua liberdade de usar, ao máximo, suas capacidades e oportunidades, de acordo com suas próprias escolhas, estando sujeito apenas à limitação de não interferir na liberdade do outro. Este ponto de vista parece consagrar a crença na igualdade formal dos indivíduos – igualdade dos direitos – e na preservação da desigualdade – econômica e social – ao defender que cada pessoa tem um direito igual à liberdade, um direito importante e fundamental porque, cada pessoa, segundo os princípios liberais, é diferente e desejará usar de forma particular sua liberdade.

Pode-se concluir, pois, que a ação do Estado só é permitida em algumas situações e desde que não haja interferência nos direcionamentos dados pelo mercado. Mesmo assim, esta interferência deve ser feita com restrições, tendo-se a clareza de que se estará substituindo a ação voluntária pela ação compulsória.

Diante dos direcionamentos dados por Friedman (1988), observa-se que, ao invés de tentar entender as políticas sociais, ele apresenta argumentos favoráveis à sua drástica redução ou, até, em alguns casos, ao seu desaparecimento, visto que estas políticas, ao promoverem a perda do dinamismo da economia, o crescimento do Estado e a falta de motivação para o trabalho, tornam-se prejudiciais ao sistema. Assim, a apologia ao mercado se estende para todas as áreas, desde a econômica até a social, defendendo a focalização na pobreza, na educação básica, no controle da previdência através de empresas privadas, na extinção de salário mínimo, na habitação por conta do indivíduo e na elevação dos impostos para

controlar as externalidades. Estes são, portanto, os direcionamentos dados para as novas relações sociais de produção.

O Brasil, apesar de aderir tardiamente a tais direcionamentos, a partir dos anos 90, passa a aprofundar este ajuste e a desmontar o que havia sido implementado até então, direcionando as reformas para atender os ditames da hegemonia neoliberal. Assim, no Capítulo III, serão analisadas as transformações empreendidas pelo Estado brasileiro nesse sentido e seus reflexos nas políticas sociais, nos anos 90.

## CAPÍTULO 3

### O ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90

#### 3.1 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO ESTADO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Do Pós-Segunda Guerra até a década de 70, o modelo de desenvolvimento econômico capitalista foi caracterizado pelo regime de produção fordista<sup>4</sup>, numa conjuntura que proporcionou ganhos sociais significativos, materializados em um conjunto de políticas de proteção social, como previdência, saúde e educação. Estes avanços foram possíveis, como já ressaltado, em função de um grande crescimento econômico marcado pelo pleno emprego e, por uma forte atuação intervencionista do Estado<sup>5</sup>, período que se convencionou chamar de Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State*.

Entretanto, como destaca Harvey (1994), no final dos anos 60, este modelo começa a apresentar problemas, que podem ser resumidos nos seguintes direcionamentos:

---

<sup>4</sup> Método de produção elaborado pelo norte-americano Henry Ford, o fordismo baseava-se na verticalização da produção, processo em que a empresa controla, desde a produção de matérias-primas até a confecção final do produto, bem como na produção em massa dotada de tecnologia e de mão-de-obra altamente especializada. (SANDRONI, 1994).

<sup>5</sup> Todo o desenvolvimento industrial ocorrido na época teve um forte apoio do Estado, que proporcionou a realização de pesados investimentos públicos para o crescimento da produção e do consumo de massa, também, a garantia de um emprego relativamente pleno, além de manter níveis de bem-estar social para a população, através da elevação do gasto social. O Estado não só proporcionou o alcance dos objetivos fordistas de acumulação, como levou alguns países a atingirem elevados níveis de bem-estar social.

- \* queda nos níveis de produtividade e lucratividade da produção em massa, que passou a exigir do Estado contrapartidas cada vez maiores de gastos para sanar o enfraquecimento da demanda efetiva. Este direcionamento refletiu-se nos problemas fiscais crescentes, que acabaram por desencadear processos inflacionários, também, crescentes;

- \* progressiva liberalização dos mercados financeiro e especulativo que ganharam autonomia.

As análises correntes apontavam para uma crise no modelo de desenvolvimento, até então vigente.

Na década de 70, após a primeira e a segunda crise do petróleo (1973/1979), a queda do padrão monetário internacional de Bretton Woods (1973) e a adoção de taxas de câmbio flutuantes, entre outros acontecimentos, tornaram-se necessárias mudanças drásticas nos padrões produtivos do capitalismo, desencadeando ajustes, principalmente, nos países líderes: Estados Unidos, Japão e Alemanha. Na tentativa de responder a tais mudanças, os países desenvolvidos buscaram diferentes respostas em direção à reestruturação das suas economias. Por um lado, Japão e Alemanha buscaram alternativas produtivas, visando a racionalização do uso do petróleo, principalmente através de estratégias e inovações tecnológicas. Já os Estados Unidos, apesar de mantida inicialmente a mesma política, promoveram, no final da década de 70, uma elevação da taxa de juros (em resposta a nova alta do petróleo) que possibilitou o crescimento do país, permitindo a ampliação do déficit fiscal e da entrada de capitais. Desta forma, os Estados Unidos mantiveram o posto de maior mercado em expansão do mundo capitalista, durante a década de 80, o que leva à conclusão de que o processo de reestruturação industrial neste país foi parcial, se comparado com o processo alemão e japonês.

Os anos 70 e 80 foram marcados, portanto, por um período conturbado de reestruturação econômica e de reajustamento social e político entrando em cena um novo tipo

de acumulação, a acumulação flexível, apoiada na “[...] flexibilidade do trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo” (HARVEY, 1999, p. 140).

É importante destacar que, além de todo este processo de reestruturação produtiva da economia, ocorre, paralelamente, um outro movimento complementar, focado na reestruturação do próprio Estado. Segundo o diagnóstico conservador, em função do crescente déficit público, o Estado passa a ser responsabilizado pela crise geral do sistema. Por esta razão, considera-se que os dois movimentos – da economia e do Estado – não podem ser compreendidos de forma dissociada, pois, como destacam Santos & Ribeiro:

[...] a reestruturação industrial (sob a orientação dos capitais privados) e a reforma do Estado (sob o comando de governos conservadores) são procedimentos de um mesmo movimento que visa garantir aos capitais individuais e/ou às nações *per se* condições mais favoráveis de concorrência no contexto das relações intercapitalistas. (2004, p. 8).

Essa dissociação seria impossível devido ao fato de estar, sob o comando do Estado, a concepção e a definição de toda a política de reestruturação. Logo, segundo Santos & Ribeiro:

[...] não se pode compreender um sem o outro; ou seja, não se pode compreender as motivações e os procedimentos da reestruturação do capitalismo industrial privado sem a devida compreensão da reestruturação que estava ocorrendo no interior do Estado – até porque a reestruturação deste [Estado] se fazia em função dos interesses daquele [capital privado]. (2004, p. 9).

A partir dessa análise, é possível compreender os direcionamentos dados pela hegemonia do pensamento liberal para a superação da atual crise do capitalismo. O diagnóstico dominante parte do pressuposto de que a crise se restringe aos limites do Estado, sendo necessário, não apenas reestruturá-lo (leia-se minimizá-lo), como aprofundar o processo de desregulamentação da economia, estimulando as privatizações e a promoção da

abertura comercial – afinal flexibilização e liberalização passaram a ser as palavras de ordem para o novo modelo de acumulação.

Foi este discurso, portanto, que passou a orientar as transformações dos estados capitalistas, a partir dos anos 80. Segundo Santos & Ribeiro (2004), para romper com a visão de que a crise instalada estava nos limites do Estado e que este deveria ser reformado/reestruturado, é necessário considerar-se que a crise de crescimento econômico é “[...] um sintoma de uma crise muito mais profunda que atinge o modelo de gestão do sistema capitalista liderado pelos países centrais” (2004, p. 12). Neste sentido, os direcionamentos dados para a atual crise, como analisam os autores, é “[...] fruto, naturalmente, de uma leitura equivocada acerca da origem da própria crise, ao invés de interpretá-la a partir das mudanças ocorridas no modelo de produção do capitalismo, têm, de forma inconseqüente, imputado ao Estado a culpa por todos os problemas” (2004, p. 13).

Partindo desta concepção equivocada, a solução passou a ser a redução do Estado, transferindo-se para o mercado a responsabilidade pela solução de todos os problemas econômicos e sociais. Para os liberais, o mercado pode resolver não apenas os problemas institucionais, econômicos e políticos, já que “[...] é no mercado que o indivíduo satisfaz suas exigências de bens e serviços, portanto adquire seu bem-estar” (FALEIROS, 1983, p. 9).

Esses direcionamentos foram intencionalmente estimulados nos países latino-americanos – liderados pelo Chile, Argentina, México e, posteriormente, Brasil –, que passaram, a partir dos anos 80, a imprimir uma profunda transformação no modelo de administração política<sup>6</sup>, devendo o Estado passar a assumir funções mínimas, particularmente nas ações sociais, que, segundo a concepção liberal, são consideradas “improdutivas” e onerosas.

---

<sup>6</sup> Administração política é a expressão das relações do Estado com a sociedade, na concepção do Projeto de Nação. Para uma análise mais detalhada ver Santos (2004).

A crise externa vai contribuir para a aceleração do processo inflacionário e da instabilidade econômica<sup>7</sup>, no sub-continente. A partir deste diagnóstico, foi se consolidando um consenso<sup>8</sup>, segundo o qual era inevitável a reestruturação produtiva destes países, fundamentada na implementação de uma política fiscal extremamente restritiva. A saga rumo ao “ajuste fiscal” implicou cortes drásticos e dramáticos nos gastos correntes, especialmente nos recursos dirigidos para investimentos econômicos e sociais. Tais medidas se expressaram, fundamentalmente, nas políticas monetárias ortodoxas, que visavam conter a expansão dos meios de pagamentos, do crédito e das taxas de juros.

Outra medida restritiva, não menos importante, foi a política salarial, que teve um rebatimento perverso na queda do salário real e, por último, a política cambial que se tornou um outro instrumento decisivo neste modelo de ajuste, tendo um rebatimento direto na política de comércio exterior. A desvalorização do câmbio tinha como propósito incentivar as exportações e restringir, conseqüentemente, as importações (CANO, 2000). Perde-se, assim, a visão de longo prazo ou de crescimento e passa-se a discutir as questões de curto prazo como os juros, os preços e o câmbio.

No Brasil, tais políticas ortodoxas vão levar ao que Santos et al (2001) chamaram de “despatrimonialização social” do país, o que implica afirmar que a ideologia neoliberal passou a redefinir a direção do novo modelo de administração política brasileiro, negando qualquer possibilidade de se pensar um projeto de longo prazo, um Projeto de Nação. Embora exista um relativo consenso, no meio acadêmico, de que o processo de reforma do Estado brasileiro veio a se consolidar nos anos 90, Santos e Ribeiro (2004) chamam a atenção para o fato de

---

<sup>7</sup> Os países em desenvolvimento que, até o início dos anos 70, eram atraentes para o capital ocioso dos países desenvolvidos, passaram a sofrer uma forte crise interna, em função da elevação da taxa de juros, pelos Estados Unidos, em 1979. A partir daquele momento, tais países se depararam com uma dívida externa significativa e impagável, tendo em vista a alta carga de juros a ser paga em dólar, em uma conjuntura de instabilidade econômica e financeira.

<sup>8</sup> Mesmo porque, tendo suas dívidas externas elevadas, tais países passaram a sofrer pressão dos países credores e dos organismos internacionais (FMI e BIRD), no sentido de equilibrar suas contas.

que este processo teve início nos anos 80, nos governos de João Figueiredo (1979-1985)<sup>9</sup> e José Sarney(1985-1990<sup>10</sup>) e defendem que as primeiras tentativas de redução do setor estatal, através, fundamentalmente, da subordinação das estatais ao Ministério do Planejamento ocorreram, ainda, na gestão militar. Seguindo a mesma tendência, o governo Sarney vai aprofundar tal processo, criando, segundo os autores, as condições para a sua radicalização, a partir dos anos 90.

Nos anos 80, já se percebia uma clara tendência de que o Estado passaria a ser a principal variável de ajuste, mediante os cortes nos gastos e a expansão das receitas públicas, visando, com isso, equilibrar as contas do governo. Assim, no final do mandato de Sarney já se observava, claramente, o crescente apoio político à privatização, demonstrando que a sociedade passara a acreditar no discurso de que o Estado era o responsável pela crise, o que favoreceu, sem dúvida, a aceitação das mudanças que viriam a ser empreendidas nos anos 90.

Vale ressaltar que a reforma constitucional também assumiu um importante papel nesse processo de reestruturação, graças aos objetivos de remover a estrutura autoritária, recuperar os direitos políticos e avançar na discussão da consagração dos direitos sociais, além de garantir medidas protetoras dos interesses econômicos nacionais. É necessário lembrar, entretanto, que as transformações progressistas propostas pela “Constituição Cidadã” não tinham correspondência na disposição das elites econômicas e políticas de atender às amplas demandas sociais propostas.

Um forte impeditivo para o avanço das reformas sociais idealizadas na Constituição seriam as conseqüências do que Oliveira (2001) caracteriza como transição política conservadora, o que implica dizer que “mudamos para manter tudo igual”. Por outro lado,

---

<sup>9</sup> Pode-se destacar como iniciativas deste período: a pressão por maiores espaços para a iniciativa privada, com a conseqüente criação, em 1981, de uma "Comissão de Privatização"; a inauguração do processo de desestatização do setor produtivo estatal, com a aprovação do Decreto nº 86.215 que fixava as primeiras diretrizes para a transferência e desativação de empresas controladas pelo governo federal (BRASIL, 1993); e o processo de terceirização de parte dos serviços do setor público.

<sup>10</sup> No governo Sarney, destaca-se a abertura da internacionalização das estatais e a regulamentação das privatizações que criou o Programa Federal de Desestatização.

outro aspecto que deve ser levado em conta é o fato da mudança constitucional ter ocorrido em um momento de crise econômica profunda, tanto interna, quanto externa.

Ainda outro ponto importante dentro do debate da mudança constitucional se refere à questão da descentralização, que, apesar do importante avanço na construção do chamado pacto federativo, revelou fortes distorções na concepção do processo. Para mudar este direcionamento, seria necessário um argumento, um discurso convincente que, para Santos, passava pela lógica de: “[...] produzir um discurso ideológico (embora travestido de um conteúdo técnico) em favor da descentralização, que tinha dois direcionamentos: um no plano das relações do Estado com a sociedade e outro no plano das relações intergovernamentais” (2002, p. 935).

Nas relações do Estado com a sociedade, afirmava-se que os transtornos econômicos e sociais decorriam de uma excessiva centralização no âmbito do Estado visto que este modelo produzia ineficiências refletidas na baixa produtividade econômica e social. Era necessário transferir para o mercado o que estava nas mãos do Estado, ou seja, restituir ao mercado o poder de decisão para a “[...] alocação de recursos (produção) e de distribuição dos rendimentos sociais (resultados da produção)” (SANTOS, 2002, p. 936).

Nas relações intergovernamentais, o discurso da descentralização guardava coerência com a noção de devolução, ao mercado, da capacidade de produção, que estava nas mãos do Estado. Em nome de um melhor atendimento às demandas do cidadão, o governo federal transfere grande parte da responsabilidade das políticas públicas sociais para o âmbito municipal, desobrigando-se, deste modo, das funções estratégicas para a nação, até então, sob seu domínio. Esta decisão permitiria ao governo central liberar, segundo Santos et al “[...]”

parcelas cada vez mais expressivas de seu orçamento para a ancoragem da vulnerabilidade externa do Balanço de Pagamentos do país” (2001, p. 104)<sup>11</sup>.

A defesa em favor da descentralização política, administrativa e fiscal, como já mencionado, estava pautada em um discurso que possibilitaria às esferas subnacionais maior poder para a tomada de decisões – e não apenas autonomia na alocação dos recursos. As novas atribuições das subunidades nacionais, particularmente do poder local, estariam voltadas para o atendimento das necessidades particulares de cada localidade, sendo a descentralização considerada, portanto, uma forma eficiente de gestão dos recursos públicos.

A proximidade em relação ao usuário permitiria, teoricamente, uma maior segurança na gestão da oferta de bens e serviços públicos, evitando possíveis desequilíbrios causados pelo desconhecimento das demandas concretas. Buscava-se evitar, desta forma, a duplicidade de ações entre as esferas de governo, extinguindo órgãos federais e procurando eliminar programações orçamentárias em áreas nas quais a presença da União tornara-se desnecessária, devido à superposição de funções<sup>12</sup>.

A descentralização passou a ser vista, portanto, como um passo importante para o novo processo de reestruturação produtiva, sendo defendida por vários segmentos da sociedade. Fora definido, a partir da Constituição de 1988, um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para estados e, especialmente, para municípios. Sem embargo, este avanço deve ser visto com reservas, tendo em vista que o projeto descentralizante, no Brasil, tem demonstrado profundas incoerências, como analisam Santos & Ribeiro:

---

<sup>11</sup> Cf. SANTOS et al, capítulo III.

<sup>12</sup> Em relação a este ponto é importante destacar que, no Brasil, se configurou uma prática política na qual vários programas eram sobrepostos, sendo realmente necessário um reordenamento de tal situação. Um exemplo disto foi a Fundação de Amparo à Escola (FAE). A criação de um Fundo específico para a garantia do financiamento do ensino fundamental (Fundef) e uma Emenda Constitucional de garantia de aplicação de recursos na saúde, por todos os níveis de governo, são exemplos deste novo formato.

[...] a ausência de uma ação coordenada do processo de descentralização, iniciado nos anos 80, tem produzido o surgimento de atribuições concorrentes entre as distintas instâncias do governo, concomitante com o vazio de ações em outras áreas – particularmente no âmbito social e de infra-estrutura. (2004, p. 251).

Para os autores, estados e municípios, por não terem uma coordenação geral por parte da União, não conseguem definir com clareza seus papéis e passam a competir entre si, o que leva a concluir que o sucesso do projeto de descentralização no país passa pela capacitação técnica (político-administrativa) e, principalmente, financeira, dos estados e municípios. Neste sentido, mesmo consciente de que o princípio caracterizador básico de um sistema federativo é a descentralização, através da autonomia político-administrativa e financeira, os anos 90 revelaram que estamos longe de alcançar tal desiderato devido à predominância do conflito federativo, expresso na chamada “guerra fiscal”. Segundo Santos (2002), a descentralização política implementada no Brasil não deu um papel relevante aos municípios, já que a participação nos parlamentos superiores, através do voto distrital, contradiz a propalada autonomia.

Porém, não se pode negar que a descentralização fiscal foi um importante avanço para assegurar fontes regulares de financiamento às subunidades nacionais, particularmente aos municípios.

Esta descentralização, iniciada nos anos 80, ocorreu por duas vias: aumento da arrecadação própria dos estados e municípios, através da elevação das alíquotas dos seus impostos; e aumento das transferências constitucionais automáticas – Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) – e negociadas – do nível central para os níveis locais de governo (MÉDICI; MACIEL, 1996). Embora estados e municípios estivessem inicialmente satisfeitos com esta divisão, é fato que os municípios foram os grandes beneficiados com o processo. Mas essa aparente felicidade tem vida curta, pois, como assegura Santos, existem dois problemas a serem considerados nesse contexto:

Primeiro, porque se redistribuiu a miséria, porquanto promovida num instante em que o setor público vivia (e ainda vive) uma crise associada ao esgotamento de um determinado padrão de financiamento. Segundo, porque embora houvesse uma maior descentralização de recursos no plano vertical (da União para os Estados e Municípios), permaneceu a ditadura centralizadora no plano horizontal, tomando-se como referência o ICMS, particularmente quando se analisa a redistribuição intermunicipal deste tributo. (SANTOS, 2003, p. 5).

Assim, ao promover uma maior disponibilidade de recursos fiscais para as unidades subnacionais, particularmente para os municípios, a Constituição não atendeu, plenamente, ao princípio da descentralização, comprometendo todo o processo federativo. Além disso, o Governo Federal procurou compensar a perda de recursos que lhe havia sido imposta através de algumas medidas conservadoras como: a redução de gastos; a diminuição de transferências não constitucionais negociadas para estados e municípios; o estabelecimento de restrições creditícias para as esferas subnacionais (particularmente, mediante o processo de renegociação das dívidas), desonerando-se de alguns encargos financeiros; e a criação de tributos e do aumento de alíquotas de impostos não sujeitos a partilha com as demais esferas governamentais (a exemplo da CPMF, do Cofins e do IOF).

Com tais medidas, o Governo Federal procurou recuperar receitas e reduzir gastos, o que acabou por desencadear um processo desordenado de descentralização dos encargos, onde as subunidades nacionais se viram obrigadas a assumir responsabilidades crescentes na realização de gastos públicos e sociais, sem, contudo, terem uma contrapartida financeira.

A descentralização, no Brasil, portanto, não se iniciou através de um processo pactuado de redefinição de transferências de funções e/ou competências de gestão na área social, capaz de estabelecer, paralelamente à descentralização fiscal, um conjunto minimamente equivalente de atribuições a serem desempenhadas pelas unidades de governo beneficiadas pelo novo arranjo tributário (ARRETCHE, 1999). Pelo contrário, o processo de descentralização de funções sociais iniciou-se de forma desordenada, potencializando o

aumento das disparidades na oferta destes serviços às populações, em um contexto de fortes desigualdades regionais e locais existentes no país. Esta situação de indefinição somente começou a ser revertida, em meados dos anos 90, com a formalização de alguns programas federais nas áreas de educação e saúde e, mesmo assim, de forma pontual e restrita.

Todo este processo foi orientado, naturalmente, pela ideologia neoliberal, que ganhou força a partir da aceitação plena das regras impostas pelo “Consenso de Washington”<sup>13</sup>, iniciada na gestão de Fernando Collor de Mello e consolidada no governo Fernando Henrique Cardoso. O processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado na década anterior, veio a ser fortalecido nos anos 90, refletindo, desta forma, o enfraquecimento das resistências por parte da sociedade civil e as pressões impostas pelos interesses dos países líderes.

Ao iniciar o governo, Collor se deparou com elevados índices de inflação, instabilidade econômica e crescente dívida interna, o que o induziu a implementar medidas conservadoras, com vistas a garantir uma maior estabilidade na economia. As principais medidas adotadas foram o ajuste fiscal, o congelamento de preços e salários e o confisco dos ativos financeiros. Através destas políticas, objetivava-se combater a inflação e,

---

<sup>13</sup> Em 1989, durante o encontro do G-7, foi estabelecido o que se convencionou chamar de Consenso de Washington. Neste encontro, foi definida uma política macroeconômica global, direcionada principalmente para os países devedores da periferia. Foi criada uma agenda contendo metas que passariam a servir de orientação para as reformas econômicas de tais países, inclusive para o Brasil, guardadas as especificidades de cada nação. As propostas originais da agenda foram: 1) Disciplina fiscal – altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital; 2) Reforma tributária – a base de arrecadação tributária deve ser ampla e as taxas rates moderadas; 3) Taxas de juros – os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capitais e aumentam a poupança local; 4) Taxas de câmbio – países em desenvolvimento devem adotar uma taxa de câmbio competitiva que favoreça as exportações tornando-as mais baratas, no exterior; 5) Abertura comercial – as tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações. 6) Investimento direto estrangeiro – investimentos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto ser incentivados. 7) Privatização – as indústrias privadas operam com mais eficiência porque os executivos possuem um “interesse pessoal direto nos ganhos de uma empresa ou respondem àqueles que tem”. As estatais devem ser privatizadas. 8) Desregulação – a regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores, com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia. 9) Direito de propriedade – os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciários pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riqueza. (NAIN, 2000). Apesar de terem ocorrido mudanças nestes pontos e de nem todos terem sido implementados, os países da periferia capitalista passaram a adotar políticas no sentido de procurar atender o maior número possível de tais determinações.

conseqüentemente, promover a retomada do crescimento, esperando-se, deste modo, ampliar a competitividade do país.

Para atingir tais objetivos, Collor promoveu várias mudanças na economia, dentre as quais ganham destaque: a abertura comercial (através da redução gradual das alíquotas dos bens importados); a desregulamentação da economia; a intensificação do programa de privatização das estatais; e a abertura do mercado financeiro ao capital internacional procurando, assim, inserir o Brasil na economia mundial.

A principal estratégia do governo Collor era, portanto, resolver as questões econômicas, ficando, novamente, as políticas sociais subordinadas ao desenvolvimento econômico. Como conseqüência, além de não conseguir implementar as mudanças inscritas na Constituição, o governo aprofundou o processo de desestruturação das políticas públicas no país e, particularmente, das políticas sociais. A redução drástica nos gastos públicos levou, conseqüentemente, a uma significativa redução nos gastos sociais e, como resultado, assistiu-se à fragmentação institucional do sistema de Seguridade Social recém instalado no país. A decisão de concentrar as fontes de financiamento na mão do Tesouro Nacional possibilitou um maior controle por parte do governo Federal sobre o desempenho da Seguridade Social, já que o governo passou a definir, arbitrariamente, a alocação destes recursos.

Cabe destacar, ainda, que, durante a gestão de Collor, devido ao contexto eleitoral, houve uma forte manipulação das políticas sociais, que foram utilizadas como instrumentos de barganha entre os interesses do governo federal, do municipal e do setor privado (SOARES, 2001), tornando-se uma prática comum, neste cenário, a utilização de ações assistencialistas de cunho eleitoral. Para legitimar tal decisão, o governo vedou a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e de toda a legislação complementar à Constituição, como artifício para impedir a consagração do programa de Seguridade Social<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> A aprovação da LOAS só ocorrerá no governo de Itamar Franco, em 1993. Cf. BRASIL, 1993.

Com o fracasso do Plano Collor I, o governo elaborou um Projeto de Reconstrução Nacional, ficando explicitada, como destaca Soares (2001), uma “nova” estratégia social que passou a obedecer, explicitamente, às determinações neoliberais. Às propostas anteriormente descritas foram agregadas “alternativas” para as políticas sociais, no sentido da privatização, focalização e seletividades das mesmas. Em tais propostas<sup>15</sup> fica estabelecido:

[...] o ensino pago; o fim da aposentadoria por tempo de serviço e a exclusividade da aposentadoria por idade; um sistema de previdência complementar para rendas superiores a 5 salários mínimos; o incentivo à previdências complementar privada através de maior “agilidade” para sua constituição e redução da “interferência” governamental na sua gestão; e o fim da estabilidade no emprego público (SOARES, 2001, p. 215).

Além de não conseguir reverter o grave quadro inflacionário e conter a crise financeira, iniciou-se, em 1992, um processo de denúncias de corrupção contra o governo, que resultou no impedimento de Collor, em 1993, assumindo a presidência o Vice-Presidente, Itamar Franco. Com o desafio de um governo de transição, Itamar voltou-se exclusivamente para os graves problemas econômicos, principalmente a inflação. Assim, em julho de 1994, foi lançado um novo plano de estabilização econômica, o Plano Real, liderado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

Ao alcançar as metas de estabilidade econômica, Fernando Henrique Cardoso se legitimou para assumir a Presidência do Brasil, em 1995. Cardoso se propõe a implementar reformas institucionais drásticas, aprofundando as medidas iniciadas pelos governos anteriores. Neste sentido, as principais medidas estavam direcionadas para as reformas administrativa, patrimonial, gerencial, social e administração política (novo modelo de gestão do capitalismo nacional). Estas ações conformarão o que denominamos de reestruturação produtiva do Estado brasileiro.

---

<sup>15</sup> É importante destacar que apesar de não conseguir institucionalizar tais mudanças, com exceção do primeiro ponto (ensino pago), todos os demais foram posteriormente incluídos na Revisão Constitucional proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Do ponto de vista administrativo, as principais medidas visavam aprofundar as políticas de ajuste que o Estado deveria assumir para equilibrar as suas contas, chamadas de políticas de estabilização. Dentre as medidas mais radicais destacam-se a redução do salário real, a demissão do funcionalismo (incluindo os diversos programas de demissão voluntária), a extinção, fusão e incorporação de organismos públicos, a redução dos níveis hierárquicos na administração pública e os cortes em algumas “mordomias” como a retirada de carros e outros recursos disponíveis para cargos mais elevados da burocracia estatal (SANTOS; RIBEIRO, 2004).

No campo patrimonial, assistia-se ao aprofundamento do processo de desestatização, iniciado nos anos 80, através do qual as privatizações ganharam um espaço definitivo na agenda pública. O governo de Fernando Henrique Cardoso representará a consolidação do processo de privatizações no país.

Segundo Santos & Ribeiro (2004), ocorreram três fases que marcaram esta reforma: a primeira, iniciada em 1990, foi direcionada para as privatizações de empresas produtoras de bens – siderurgia, petroquímica e fertilizantes; a segunda, implementada a partir de 1993, se destaca pela mudança institucional nas regras da estatização, através da ampliação do crédito contra o Tesouro para fins de privatizações, venda de participações detidas pela União e na eliminação de restrições aos investidores estrangeiros; a terceira e última fase teve início em 1995, tendo como característica a concessão de serviços públicos.

A reforma gerencial se destaca pela substituição do modelo de gestão burocrática pela gerencial/profissional. Esta mudança tinha como objetivo central promover uma profunda reforma, uma “modernização”, em todas as atividades desempenhadas pelo setor público. Os fundamentos básicos desse novo modelo, como afirmam Santos & Ribeiro (2004), estavam na pauta de discussão sobre o equilíbrio fiscal, sobre a redução dos gastos públicos<sup>16</sup>. A

---

<sup>16</sup> Santos & Ribeiro (2004) chamam a atenção para o fato de que estes conceitos, considerados como um modelo de Bresser Pereira (então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado), na verdade estão

preocupação era tornar a gestão pública mais eficiente e eficaz, utilizando-se, como referência, os mesmos padrões do setor privado.

A reforma social teve, como eixo principal, o projeto de descentralização dos serviços sociais, antes centralizados nas mãos da União, e que, a partir daquele momento, seriam transferidos para as subunidades nacionais e também para o mercado, para a sociedade. Como já analisado anteriormente, o processo de descentralização das ações sociais entre as esferas públicas tinha por objetivo permitir uma maior aproximação entre a oferta e a demanda de bens e serviços públicos. Quanto ao papel da sociedade, acreditava-se que a transferência da gestão dos serviços sociais – a exemplo das universidades, escolas técnicas, hospitais, centros de pesquisa e, até mesmo, a previdência social – seria mais eficiente se fosse assumida pela chamadas “organizações sociais”. Estas organizações receberiam do Estado a concessão de autonomia financeira e administrativa para poder gerir tais serviços.

A importância deste projeto de descentralização na área social pode ser melhor compreendida na análise de Faria<sup>17</sup>:

A experiência brasileira recente não consagra como uma alternativa necessária, ou mesmo desejável, a criação de uma ‘autoridade social’, entendida como uma superestrutura burocrática, sob o controle de um ministro, que reúne poderes operacionais em algumas ou em todas as áreas setoriais da política social. Uma iniciativa desse tipo seria politicamente inviável e operacionalmente ineficaz. Diferentemente do que ocorre na área econômica, onde os mecanismos de operação são relativamente poucos e altamente eficientes – o orçamento, a taxa de juros, o câmbio, o controle de receitas, entre outros – na área social estes instrumentos são muito mais numerosos e de eficiência mais restrita. Além do mais, boa parte do corpo técnico operacional se encontra em ministérios setoriais. (apud TIEZZI, 2004, p. 54).

---

fundamentados na discussão teórica sobre os gastos públicos liderada por Paul Samuelson e outros autores americanos ocorrida durante os anos 50.

<sup>17</sup> Chefe da assessoria especial do presidente da República no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Centralizar a ação social não seria, portanto, eficaz, como afirma Faria, ao dizer que “[...] a experiência brasileira aponta noutra direção: reformar e fortalecer as estruturas setoriais do ponto de vista funcional e técnico, dotá-las de força, prestígio e poder político e desenvolver mecanismos e não estruturas burocráticas de articulação e coordenação” (FARIA, apud TIEZZI, 2004, p. 54).

Além deste eixo, a proposta de reforma social pretendia dar atenção aos programas sociais universais básicos e aos programas de trabalho, emprego e renda. Entretanto, foi dado maior destaque às ações de combate à pobreza, particularmente com a implementação do Programa Comunidade Solidária.

Quanto aos objetivos da administração política (modelo de gestão do capitalismo brasileiro) as conseqüências do processo de reestruturação produtiva implicaram mudanças drásticas, explicitando a ruptura com qualquer Projeto de Nação. Como destacam Santos & Ribeiro:

[...] a definição do novo papel que o Estado brasileiro passaria a assumir [a partir dos anos 90] no âmbito sócio-econômico ganha uma maior expressão nesse processo através da radical transformação do modelo de *administração política*, porque representa uma clara ruptura com a idéia de um Projeto de Nação. (SANTOS; RIBEIRO, 2004, p. 20).

O que se observa é a perda do comando da economia, o momento em que o Estado deixa de ser o principal capitalista a regular capitais e passa, então, a ser parceiro e defensor dos interesses dos agentes econômicos. O Estado perde, portanto, o *status* de intermediador da concepção de um Projeto de Nação, ficando “fortalecida” a relação da sociedade com a economia; deixa de ser, a partir daquele momento, o protagonista do desenvolvimento, deixando de fazer uma política voltada para os interesses da sociedade e passando a perseguir uma política de ajuste fiscal, como o único caminho possível para alcançar o equilíbrio

financeiro. Mas, na prática, o que se observa é que tal política acaba por garantir apenas o ganho dos interesses privados. Nesse sentido, Santos & Ribeiro concluem:

Inicia-se [nos anos 90] uma política de ajuste que levará ao processo de despatrimonialização social do País, cujos reflexos mais dramáticos encontram-se no sucateamento da *intelligentsia* nacional, da infra-estrutura e na destruição das possibilidades de futuro. Diante desse cenário, pergunta-se: quem assumirá a responsabilidade de atender à finalidade do bem-estar da sociedade? (SANTOS; RIBEIRO, 2004, p. 25).

### 3.2 A CONFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS ANOS 90

Com a Constituição de 1988, um novo padrão social foi instituído no Brasil. As mudanças consagradas na Carta Magna representaram uma grande inovação no âmbito das políticas sociais, refletidas nas seguintes medidas: conformação da seguridade social, como forma mais abrangente de proteção; diversidade das fontes de financiamento social, através da criação do Cofins; universalização do acesso aos bens e serviços públicos; expansão da cobertura social nas áreas de educação, saúde, previdência e assistência social e seguro desemprego; e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais. Todas estas mudanças deveriam ser implementadas através da consolidação do processo de descentralização e/ou da ampliação da participação da sociedade nos programas a serem implementados. (BRASIL, 1988).

Apesar de conseguir introduzir na agenda pública a modernização econômica e institucional, o governo Collor não conseguiu consagrar as determinações constitucionais referentes às políticas sociais. Apesar de ser considerado um governo conturbado, Draibe identifica dois planos dinâmicos e contraditórios para as políticas sociais, no governo Collor:

No primeiro [plano], desenvolvido, sobretudo no Congresso, processa-se uma intensa atividade de produção legislativa de complemento aos dispositivos da Constituição de 88. No segundo plano, do qual o Executivo é o centro dinâmico,

implementa-se uma gestão estagnacionista e, em boa medida, destrutiva, do sistema de políticas sociais até então vigente. (1998, p. 20).

Isto implica dizer que não se processou nesse governo nenhuma grande reforma nas políticas sociais. Ao contrário disso, as políticas macroeconômicas, de orientação liberal, acabaram refletindo, negativamente, no campo social, a exemplo: da política de redução do gasto público social; da extinção de programas sociais, principalmente os de natureza assistencial, desarticulando as redes de serviços sociais existentes no país; e da recentralização das decisões no Executivo Federal. Este período ficou caracterizado, como ressalta Soares (2001), como de grande retrocesso para as políticas sociais, principalmente em relação ao período autoritário, tendo ocorrido uma desarticulação que teve como resultado um “[...] brutal desmantelamento do setor público como um todo – nenhum órgão público do governo federal escapou ‘ileso’ do ‘furação Collor’ – e das políticas sociais em particular” (SOARES, 2001, p. 216).

Diante desta falta de projeção para as políticas sociais, o governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, tinha como desafio não apenas executar as determinações constitucionais, como também iniciar um processo de reestruturação das políticas sociais<sup>18</sup>. O diagnóstico à época indicava que o sistema brasileiro de proteção social era grande e complexo, com gastos relativamente elevados, mas com grande centralização administrativa, escasso controle democrático, grandes ineficiências operacionais e uma estrutura de benefícios com baixo conteúdo redistributivo. Juntava-se a tais características uma complexa rede de interesses e de direitos adquiridos, envolvendo políticos, funcionários, fornecedores e beneficiários privilegiados, o que dificultava a reestruturação do sistema.

---

<sup>18</sup> A estratégia do governo para as políticas sociais foi descrita em um documento intitulado “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social”, onde foram sistematizadas as diretrizes básicas do governo Fernando Henrique Cardoso, para a área social, e apresentados, de forma sucinta, suas principais políticas e programas.

Diante de tal diagnóstico e tendo como desafio estruturar, no país, um sistema eficiente e eficaz de proteção social, o governo Fernando Henrique direcionou tais políticas no sentido de, por um lado, buscar promover uma maior integração entre as várias políticas de governo, colocando em todas elas a marca da preocupação social, e, por outro, desenvolver quatro subconjuntos de ações ou políticas, consideradas indispensáveis para alcançar os objetivos desejados (BRASIL, 1996b).

Em primeiro lugar, realizou um conjunto de ações, cujo objetivo era promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros, mediante a Reforma do Estado, que objetivava realizar as mudanças administrativa, fiscal e previdenciária e implementar outras medidas exigidas, não só para a implantação de uma estratégia de desenvolvimento social, como, também, para retomar o crescimento econômico sob as novas condições de abertura da economia, em um cenário de forte competição internacional. Em segundo lugar, “[...] era preciso concentrar todo esforço e atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde e previdência social” (TIEZZI, 2004, p. 50).

Esta defesa era feita de acordo com o seguinte diagnóstico: os serviços prestados por estes setores, de oferta rotineira e continuada, constituem o núcleo de qualquer política social e compreendem um elevado percentual, cerca de 90%, do gasto social federal. Buscava-se, desta forma, a reestruturação e a reforma destes setores e, para isso, seria necessário eliminar os desperdícios, aumentar a eficiência, descentralizar recursos e funções, universalizar a cobertura (sempre que necessária e legítima), melhorar a qualidade e, sobretudo, reestruturar os benefícios e serviços, para aumentar o seu impacto redistributivo.

As orientações eram no sentido de que, como a questão social era grave, apresentava-se como urgente a conformação de programas e medidas cujo impacto ocorresse no curto prazo. Pode-se observar que, a partir de então, passou-se a imprimir, nas políticas sociais, a

mesma lógica temporal que já estava sendo impressa nas demais políticas, particularmente na econômica.

Assim, em conformidade com este direcionamento, o governo Fernando Henrique se propôs, em terceiro lugar, a:

1) selecionar um conjunto de ações e programas considerados particularmente relevantes para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos na área social (como a reforma agrária);

2) acelerar o processo de reforma e reestruturação dos serviços sociais (como a melhoria do ensino fundamental); e

3) proporcionar atenção a grupos sociais que requeriam ações imediatas e inadiáveis (como a redução da mortalidade na infância, a renda mínima para idosos e deficientes de baixa renda e a erradicação do trabalho infantil, por exemplo).

Este conjunto de ações e programas, segundo o governo, mereciam não apenas atenção prioritária, como um esforço de articulação, financiamento, gerenciamento e avaliação entre os vários órgãos e níveis de governo.

Além destes direcionamentos, o governo se propunha a iniciar um novo mecanismo para coordenar as políticas voltadas para o enfrentamento de situações agudas de fome e de miséria, de situações sociais de emergência e de calamidade pública. Instituiu-se, então, o Programa Comunidade Solidária, como já mencionado, cuja função básica deveria ser aprimorar os programas federais direcionados para regiões mais vulneráveis, bem como “[...] coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo e promovendo uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo” (TIEZZI, 2004, p. 50).

O critério para alocação de recursos a ser utilizado seria o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da ONU, tanto na criação de programas de transferência direta de renda para

as famílias mais pobres, como nos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, buscando-se, segundo o governo, eliminar as burocracias para a chegada de recursos financeiros aos beneficiários. É importante destacar que os problemas decorrentes da utilização do IDH<sup>19</sup> podem representar escolhas errôneas por parte de um determinado governo, quando da seleção do município ou das famílias a serem beneficiadas ou da região a ser focalizada para uma determinada política ou programa de governo.

Em quarto lugar, foi criado o Conselho da Comunidade Solidária, constituído pelos ministros das áreas econômica e social e por pessoas representativas da sociedade civil. A função essencial deste Conselho, além de acompanhar a ação social da administração federal, propondo medidas e sugerindo modificações de rumo, consistia em articular formas de parceria entre o governo e a sociedade civil e suas diversas organizações, no enfrentamento da questão social. Nesta direção, foram desenvolvidas parcerias entre programas governamentais e setores da sociedade civil, envolvendo empresas, universidades, sindicatos, ONGs, igrejas, entre outros, que passaram a atuar junto a segmentos e regiões que se enquadravam dentro do perfil previsto. São exemplos desta iniciativa os programas Alfabetização Solidária, Universidade Solidária, Artesanato Solidário e Capacitação Solidária.

---

<sup>19</sup> Baseado nas análises de Jannuzzi (2003), o IDH passou a ser utilizado largamente por pesquisas e organismos internacionais, a partir dos anos 80, como forma de avaliar operacionalmente o nível e o progresso do Desenvolvimento Humano de uma nação. Este Desenvolvimento Humano deveria ser entendido como um processo dinâmico e permanente de ampliação das oportunidades dos indivíduos para a conquista de níveis crescentes de bem-estar. Este índice é composto por três aspectos: 1) educação – oportunidade de acesso à educação e cultura, computado a partir da taxa de alfabetização de adultos e a taxa de escolarização; 2) esperança de vida – condições de desfrutar uma vida saudável e longa, medida síntese das condições de saúde e riscos à morbi-mortalidade; 3) Produto Interno Bruto (PIB) per capita – refletindo a necessidade de recursos monetários para compra de bens e serviços indispensáveis à sobrevivência material em cada país. Através deste índice tornar-se-ia possível medir as condições da sociedade de dispor de um padrão adequado de vida. A despeito deste índice conquistar a adesão de todos os países, e de ser amplamente veiculado em todos os meios de comunicação, e de servir de medida síntese de bem-estar, torna-se importante destacar as limitações intrínsecas a este tipo de medida. Tomando o caso brasileiro como exemplo, este tem sido classificado como um país em nível médio de desenvolvimento (índice entre 0,5 e 0,8); esta posição, entretanto, é alcançada em função do PIB, visto que os demais índices têm perfil típico de países de nível baixo de IDH (inferior a 0,5). Assim, tal índice pode efetivamente não representar a real situação de “padrão de vida” dos brasileiros. Além deste ponto, Jannuzzi destaca que o PIB é mais suscetível a variações conjunturais, e desta forma as alterações no IDH podem estar refletindo de forma mais efetiva as mudanças deste aspecto e não dos eventuais progressos nas dimensões de educação e saúde. Assim, tanto a classificação do país, como a classificação de uma população a ser beneficiada, podem não representar a realidade.

Como analisa Tiezzi, o Estado passa a ser visto, não mais como o grande produtor de bens e de serviços, devendo:

[...] utilizar seu poder de sinalização e de regulamentação e sua capacidade de investir para tornar viável empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis: esferas subnacionais de governo (Estados e municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil e das comunidades. (TIEZZI, 2004, p. 50).

Diante destas propostas, é possível compreender os novos direcionamentos dados para as políticas sociais durante a década de 90. O impacto do processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, no âmbito das políticas sociais, pode ser refletido nos seguintes direcionamentos: na focalização nos serviços sociais básicos e na pobreza; e na transferência, para a sociedade civil e para o indivíduo, da responsabilidade pela provisão social. É o Estado se desresponsabilizando pelas políticas sociais brasileiras.

Assim, com a prerrogativa de que o Estado estava em crise – crise fiscal – as políticas sociais passaram a ser uma das áreas mais importantes, no âmbito da discussão reformista. Com a estabilidade promovida pelo Plano Real, e ao imprimir, nos programas governamentais, o compromisso com a questão social, o governo conseguiu legitimidade para implementar todas as políticas de cunho neoliberal.

Para realizar os quatro subconjuntos de ações ou políticas especificados acima, e que mereceram atenção especial e prioritária como parte da estratégia de desenvolvimento social, o governo<sup>20</sup> de Fernando Henrique Cardoso agrupou estas tarefas, a partir dos seguintes critérios:

a) programas voltados para atuar nos serviços sociais básicos, como é o caso da valorização do ensino fundamental;

---

<sup>20</sup> Para coordenar as políticas sociais foi criada a Câmara de Política Social da Casa Civil da Presidência da República (Decreto nº 1.918, de 13 de agosto de 1996), tendo a responsabilidade de assegurar as condições necessárias para que tais programas fossem executados, garantindo o fluxo de financiamento, a qualidade, fazendo avaliações e revisando propostas. (BRASIL, 1996).

b) programas para enfrentar situações graves e emergenciais de segmentos sociais em situação de extrema dificuldade, como a população empobrecida do campo e os idosos e deficientes físicos;

c) ações específicas destinadas a reduzir ou eliminar a fome, como os programas de alimentação e nutrição; e

d) programas que envolvessem tarefas urgentes ditadas pelo novo padrão de crescimento econômico e sua exigência de se aumentar a empregabilidade de importantes segmentos da força de trabalho.

Buscava-se realizar uma reestruturação do sistema social brasileiro, a partir de programas focalizados, setorializados e emergenciais, como prioridade absoluta na determinação de tais políticas. As principais iniciativas neste sentido foram o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa de Apoio à Gestão Social, o Projeto Alvorada e o Comunidade Ativa.

O PETI, criado em 1996, tinha como objetivo retirar crianças e adolescentes de sete a quatorze anos do trabalho insalubre e/ou degradante, que coloca em risco sua saúde e segurança, prejudicando o seu desenvolvimento.

Este programa foi estruturado em três eixos básicos: a escola, a jornada ampliada e o trabalho com as famílias. A família receberia uma bolsa mensal para cada filho retirado do trabalho. Para tanto, as crianças deveriam estar freqüentando a escola e a jornada ampliada, durante a qual teriam reforço escolar, além de desenvolverem atividades esportivas, culturais, artísticas e de lazer.

O município ficaria vinculado ao projeto até que se completasse o atendimento da última família, que se desligaria: quando o filho completasse quinze anos; se não participasse das atividades sócio-educativas e de geração de emprego e renda; quando atingisse o limite

máximo de quatro anos no Programa; ao mudar de município; ou se não cumprisse suas obrigações perante o Programa<sup>21</sup>.

Considerado, por muitos, como um caso de sucesso do governo Fernando Henrique Cardoso<sup>22</sup>, o PETI comprometeu, em torno dos mesmos objetivos, o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Justiça sendo todos estes responsáveis por algum tipo de ação visando possibilitar o bom funcionamento do programa.

A despeito de conseguir melhorar a qualidade de vida de um número expressivo de famílias e, apesar deste estudo não buscar analisar os resultados, a estrutura e os benefícios desse programa, pode-se inferir que este tipo de política revela um forte conteúdo liberal. Conforme analisado no Capítulo II, estas proposições refletem, justamente, as concepções de Friedman (1988), respeitadas, naturalmente, as particularidades de cada experiência.

Tais orientações podem ser verificadas nos seguintes pontos: prover um “cupom” ou “bônus” para cada família e deixar que ela defina a melhor forma de sua utilização; considerar os valores repassados suficientes para alterar o padrão de consumo de uma dada família e para suprir suas necessidades básicas; prover meios para que as famílias sejam responsáveis pelo seu processo de promoção social, ou seja, transferir para as famílias a responsabilidade pelo seu bem-estar, partindo do pressuposto de que elas têm condições de definir este direcionamento a partir das regras do mercado, no respeito às liberdades de escolha.

Mas o que fazer quando a criança, aos quinze anos, deixar de receber este “bônus” do governo? Onde vai trabalhar? Como poderá continuar estudando se necessita alimentar-se?

---

<sup>21</sup> O governo federal seria o responsável pelo financiamento do Programa e pela fixação de suas diretrizes. O município o gerenciaria e complementaria seu financiamento. Cada criança da área urbana receberia, mensalmente, R\$40,00, do governo federal, ao deixar o trabalho e passar a frequentar a escola. Na zona rural, o valor seria de R\$25,00.

<sup>22</sup> Pelos dados divulgados pelo IBGE, segundo pesquisa suplementar do PNAD, a redução dos índices de trabalho infantil foi de 19,6%, em 1992, para 12,7%, em 2002.

Tais questões continuam sem respostas perante a dimensão dos problemas sociais brasileiros. Responder a estas questões implica, portanto, resolver outros problemas estruturais, a exemplo: da definição da faixa etária beneficiada, que deixa de fora vários adolescentes; da focalização do atendimento, restrito apenas às famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo; do baixo valor da bolsa, que não cobre as necessidades orçamentárias da família; e da falta de garantia de que tais crianças não retornarão ao trabalho.

Pode-se concluir que estas ações se constituem em políticas assistencialistas ou compensatórias, preocupadas apenas em atenuar a pobreza, sem qualquer compromisso de resolver as questões estruturais históricas que sedimentaram o padrão de desigualdade social, no Brasil. Ainda que se possa considerar a importância destas políticas como medida de curto prazo, atenuantes das demandas mais urgentes, como a fome, não se pode considerá-las suficientes para responder às graves dimensões das questões sociais brasileiras. O que se afirma é que tais políticas não têm qualquer efetividade no longo prazo, sendo, portanto, necessário pensar em medidas estruturantes, que integrem uma proposta mais ampla, dentro de um Projeto de Nação.

Em 1997, foi criado o Programa de Apoio à Gestão Social, no âmbito da própria Presidência da República, com dois objetivos específicos: capacitar as equipes do Governo que atuavam na área social; e dar assessoramento técnico visando a adequação conceitual e operacional dos programas.

Os novos instrumentos de gestão social buscavam implementar sistemas de informações gerenciais atualizados; avaliação de resultados para correção de rumos; capacitação em gestão social e suas especificidades. Como destacou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em uma mensagem ao Congresso Nacional, em 1998, a intenção era:

[...] incorporar elementos de gerência moderna às políticas públicas da área social, enfatizando os resultados e dando respostas mais eficazes e flexíveis às necessidades e demandas da sociedade. Esta iniciativa partiu da constatação de que

não basta gastar mais. É preciso gastar melhor os recursos de que se dispõe, em todas as esferas de governo. Tanto que, a partir de abril, o programa será desenvolvido em dez estados, mediante parcerias entre a Casa Civil e instituições locais.

A transformação da gestão social no governo era vista como essencial para que as mudanças estabelecidas no campo formal – reformas constitucionais, nova legislação, novas estruturas e novo marco regulatório – pudessem ser consolidadas. Para o governo, se não houvesse avanços nas mudanças das posturas gerenciais – o que significava reestruturar a forma de administrar –, o resultado seria precário e referencialmente formal para se alcançar o “[...] novo Estado que a sociedade deseja” (TIEZZI, 2004, p. 54).

Em 1999, foi criada a Comunidade Ativa que teve cobertura e alcance mais reduzidos, em relação aos demais programas. Tinha como proposta apoiar iniciativas comunitárias de desenvolvimento local integrado, sob o lema: “não dar o peixe, ensinar a pescar”. A base fundamental era o auto-conhecimento, a busca das potencialidades de cada comunidade para que a população definisse os rumos, visando alcançar o desenvolvimento sustentável. Foram escolhidos municípios cujas comunidades tivessem revelado alguma capacidade de mobilização, organização e ação com o objetivo de encontrar novas formas para dinamizar e desenvolver suas potencialidades.

O programa articulava os parceiros na execução de uma agenda com as prioridades do Município, realizando, posteriormente, um Pacto de Desenvolvimento Local, estabelecido entre os governos federal, estadual e municipal, iniciativa privada e organizações não-governamentais. Com base na organização e na capacitação microempresarial (empreendedorismo) destas comunidades, seriam identificadas as carências e as demandas e o governo federal passaria a elaborar e incentivar programas para apoiar tais iniciativas.

Em 2000, foi a vez do Projeto Alvorada, concebido pelo Governo Federal para ser executado em parceria com os estados, municípios e a sociedade civil. Tinha como objetivo

reduzir as desigualdades regionais, através da melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do Brasil, por meio de ações que pudessem contribuir para a geração de renda, acesso à educação e melhoria das condições de saúde. A forma de escolha das regiões era feita a partir da focalização nas áreas de menor índice de IDH. Os programas seriam executados setorialmente e o papel deste projeto seria fazer com que os programas setoriais chegassem, prioritariamente, a tais regiões e que ali fossem implementados, coordenadamente, pelas autoridades e sociedade local. A parceria entre União, estados e municípios resultou na implementação de ações preventivas na área de saúde, objetivando alcançar, ao final de 2002, todos os municípios com equipes de saúde da família e com todos os estados tendo cobertura de saneamento básico equivalente à média do país, propiciando a todo cidadão brasileiro uma melhor qualidade de vida.

Dentre os programas da área de saúde contemplados no Projeto Alvorada pode-se destacar o programa de Saneamento Básico/Redução da Mortalidade Infantil que tem por objetivo apoiar, técnica e financeiramente, as ações de saneamento, a partir de critérios epidemiológicos, para a prevenção de doenças e agravos à saúde, tendo por meta atender 1,3 milhão de famílias com abastecimento de água, esgoto e melhorias sanitárias domiciliares.

Além destes programas, vários outros foram implementados no sentido de cobrir as propostas mais gerais acima citadas. Destacam-se o Vale-Gás, o Saúde na Família e o Bolsa Escola.

Uma outra iniciativa do governo foi a extinção, por decreto, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), considerada uma instituição com foco clientelista, ineficiente e corrupta, símbolo da tradicional forma de fazer política social.

Objetivando uma maior coordenação das políticas sociais, principalmente no que se refere à continuidade e à eficácia administrativa de todos estes programas, o governo buscou criar mecanismos de proteção para os programas sociais. Neste sentido, duas iniciativas foram

tomadas. A primeira, conhecida como Programa Avança Brasil, consistia na escolha de um subconjunto de Programas que teriam prioridade orçamentária e para os quais foram desenvolvidos mecanismos especiais de gerenciamento, acompanhamento e avaliação. A segunda, conhecida como Rede de Proteção Social, ocorreu, segundo palavras de Faria:

[...] no contexto das negociações levadas a cabo pelo Brasil em 1998, junto ao FMI, ao Banco Mundial e ao BID, com o objetivo de obter apoio desses organismos para proteger a economia brasileira dos ataques especulativos e das crises financeiras que periodicamente ameaçam os países emergentes. Como parte dos compromissos assumidos pelo país, junto com as metas de controle da inflação e redução do déficit público, foram assumidos compromissos e metas físicas e financeiras para programas considerados essenciais para proteger diversos segmentos da população mais carente (como manutenção dos recursos para pagamento do seguro-desemprego, da renda mensal para idosos, financiamento do ensino fundamental). (apud TIEZZI, 2004, p. 55).

Assim, o governo não apenas fazia cumprir as determinações neoliberais, como passava a definir, junto aos organismos internacionais, os direcionamentos e as metas que devem ser assumidas e atingidas na estruturação das políticas sociais brasileiras nos anos 90, visando consagrar o processo de reestruturação produtiva no país. Estes direcionamentos podem ser também observados por meio dos gastos sociais, através dos quais se pode avaliar o grau de comprometimento do governo na provisão de recursos para as áreas sociais. Esta discussão será feita na seção a seguir.

### 3.3 DINÂMICA DOS GASTOS SOCIAIS NO ÂMBITO FEDERAL

Quando se analisa o gasto público de um país é importante que se faça, também, uma análise do modelo de financiamento público para, assim, poder avaliar a capacidade real de atuação do governo. Apesar deste reconhecimento, decidimos focar a presente análise no gasto público, por considerarmos que este elemento é suficiente para que possamos

dimensionar o esforço do Estado brasileiro no sentido de prover recursos que garantissem um determinado direcionamento e natureza das políticas sociais, nos anos 90.

Para Castro, o dimensionamento do gasto mostra que:

[...] o dispêndio de recursos orçamentários e financeiros entre os diversos setores de atuação governamental, e quando comparado ao gasto público total permite medir a importância dada a cada área social e indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política social, quando detalhada por áreas. (2003, p. 7).

A determinação deste dimensionamento, certamente, não é uma tarefa fácil tendo em vista a complexidade das instituições envolvidas e o grau de conflitos que permeia estas decisões. O volume de recursos despendidos nos programas sociais revela o perfil do comprometimento do governo com o atendimento das demandas sociais. O que se deseja ressaltar não é apenas o volume dos recursos alocados, mas, principalmente o direcionamento e a natureza das ações. Segundo Castro, o Gasto Público Social pode ser compreendido como:

[...] os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de necessidades e direitos sociais e que corresponde ao pagamento dos custos de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). (2003, p. 8).

O Gasto Social Federal, que é derivado do conceito de Gasto Público Social, envolve:

[...] os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estadual e municipal) ou a instituições privadas, referentes a programas e ações (projetos/atividades) desenvolvidos nas áreas de atuação social. (CASTRO, 2003, p. 8).

A partir dessas definições, serão analisadas as prioridades do governo brasileiro nas áreas sociais, nos anos 90. É importante destacar que, apesar da importância desta ferramenta,

ela contém elementos de imprecisão que sempre devem ser considerados, por se estar trabalhando com valores agregados. Esta limitação pode induzir a alguns equívocos analíticos/interpretativos, o que exige a utilização de alguns recursos metodológicos e teóricos, no sentido de auxiliar a compreensão do contexto macro, econômico e político, em que este gasto é realizado.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) instituiu uma série de direitos e reordenamentos que tiveram rebatimentos na dinâmica do gasto social federal. Pode-se destacar a redefinição das funções entre as esferas governamentais, que implicou numa redistribuição dos poderes de decisão e, principalmente, de recursos do governo central para os estados e municípios, tendo, como resultado, o fortalecimento fiscal e financeiro das esferas subnacionais.

Em termos de direitos sociais, a CF/88 determinou a universalização de alguns serviços sociais, a exemplo da previdência, do ensino fundamental, da saúde e da assistência social. Os gastos com a educação, por exemplo, foram ampliados de 13 para 18% dos gastos vinculados da União, ficando mantido o percentual de 25% para estados e municípios.

Esse conjunto de medidas parecia indicar perspectivas promissoras para as políticas sociais, considerando o expressivo aumento dos gastos federais garantidos pela Constituição. Apesar desta aparente tendência expansionista, os dispêndios sociais sofreram, no início dos anos 90, uma redução drástica, como conseqüência do declínio da atividade produtiva, do aumento do desemprego e da retomada da trajetória inflacionária, principalmente depois do esgotamento dos efeitos decorrentes da “captura” dos ativos financeiros da economia, pelo governo Collor, em março de 1990.

Independente dos resultados positivos advindos do esforço arrecadador do governo, devido, fundamentalmente, à elevação da carga tributária – como medida para recuperar as perdas oriundas da reforma tributária de 1988 –, constata-se uma tendência reducionista dos

gastos, na área social. Como mencionado anteriormente, a tônica da política macroeconômica dos governos de Collor a Fernando Henrique Cardoso foi garantir o corte dos gastos públicos nas rubricas de custeio e investimento.

Tabela 1 – Evolução do gasto social federal por áreas – 1989-1993  
(Índice: 1989=100)

Área	1989	1990	1991	1992	1993
Saúde	100	71,2	59,2	52,2	68,6
Educação	100	79,1	57,0	49,2	73,1
Trabalho	100	233,7	160,5	150,1	103,7
Assistência Social	100	55,7	106,6	158,4	209,8
Previdência Social	100	86,9	77,8	84,1	119,0
Alimentação	100	95,4	50,3	15,3	50,7
Saneamento	100	78,4	93,1	67,5	67,8
Hab./Urbanismo	100	86,9	148,6	132,2	88,8

Fonte: IPEA/DIPOS (apud OLIVEIRA F., 1999, p. 27).

Os dados da Tabela 1 demonstram claramente essa tendência, entre os anos 1989 a 1993, revelando que as áreas mais atingidas com a redução de recursos foram: Alimentação e Nutrição, Saúde, Saneamento e Educação. Mantiveram uma relativa tendência de expansão, por contarem com fontes próprias de financiamento, embora tenham sofrido reduções em alguns anos, as áreas de Assistência e Previdência Social. Devido aos baixos níveis da atividade produtiva, a área Trabalho apresentou, também, uma tendência declinante e a redução não foi ainda maior, por força dos gastos com o seguro-desemprego.

Como não estavam claros os delineamentos, no que se refere à distribuição de gastos por funções para o fortalecimento dos direitos sociais, o Governo Federal reagiu e procurou compensar suas perdas através de três frentes adicionais: a) redução de seus gastos, principalmente pela diminuição das transferências não constitucionais – negociadas – para estados e municípios; b) restrições creditícias para as esferas subnacionais, para tentar desonerar-se de alguns encargos financeiros provocados pelas dívidas destes entes; e c)

criação de novos tributos e contribuições sociais e elevação das alíquotas de impostos não partilhados com as demais esferas da Federação, a exemplo do IOF.

O que implica concluir que, diante da melhoria relativa da arrecadação dos estados e, notadamente, dos municípios e, ao defrontar-se com certo desequilíbrio em suas contas, o governo federal, ao caminhar para recuperar receitas e reduzir gastos, terminou deflagrando um processo desordenado de descentralização dos encargos. Como consequência desta decisão, forçou as esferas subnacionais a assumirem responsabilidades crescentes na realização dos gastos públicos e sociais, sem avaliar, entretanto, a capacidade administrativa, técnica e de gestão destas esferas. As consequências mais dramáticas deste processo já foram analisadas na seção 3.1.

A recessão, o desemprego, a instabilidade macroeconômica e o fracasso dos inúmeros programas de estabilização implementados no período, associados ao comportamento heterogêneo do gasto social, compuseram o pano de fundo que provocou o acentuado aumento das desigualdades e da pobreza no país. Com a estabilização inicial promovida pelo Plano Real (a partir de 1994), este comportamento poderia sofrer alteração, no sentido de possibilitar a correção destas distorções. Sem embargo, a realidade demonstrou justamente o contrário, revelando que a redução dos gastos sociais não estavam vinculadas apenas aos desequilíbrios macroeconômicos, mas atendia aos objetivos do processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro.

### 3.3.1 O GASTO SOCIAL PÓS 1995

A estabilidade promovida pelo Plano Real<sup>23</sup> possibilitou um significativo aumento com os gastos sociais. Deste modo, os primeiros anos da gestão de Fernando Henrique revelaram um compromisso do governo com a área social e possibilitaram espaço para a (re)discussão do processo de descentralização. O controle da inflação permitiu, pelo menos durante os anos 1995 a 1998, um crescimento dos gastos sociais, chegando o gasto social público a 20,46% do PIB – o mais alto patamar desde o final da década de 80. Segundo as análises correntes, esta elevação foi possível, por um lado, pela estabilidade econômica e, por outro, pela variedade de programas sociais implementados no período.

Tabela 2 – Gasto social federal nominal e constante – 1995-2001

(Índice: 1995=100)

Em R\$ milhões

Ano	Valores nominais (dez. 2001)	Valores constantes	Número Índice	Evolução real anual %
1995	79.170	143.538	100,0	–
1996	92.742	151.497	105,5	5,5
1997	107.473	162.925	113,5	7,5
1998	118.945	173.998	121,2	6,8
1999	128.422	167.617	116,8	(3,7)
2000	147.667	169.802	118,3	1,3
2001	164.809	171.273	119,3	0,9

Fonte: SIDOR/SOF (apud CASTRO, 2003, p. 13).

Este movimento pode ser observado na Tabela 2, onde se confirma que o gasto social alcança seu maior percentual em 1998. Segundo Castro, este crescimento foi um reflexo

<sup>23</sup> O Plano Real, diante da crise financeira que vivia o país, naquele momento, inicialmente levou à estabilização econômica, às custas de uma liberalização comercial e financeira, renegociação da dívida externa e intensificação das privatizações. Assim, foi possível um crescimento econômico, ampliação do consumo, aumento da renda, etc.

direto do aumento do valor do salário mínimo e da antecipação de aposentadorias<sup>24</sup>. Apesar do risco real de colapso do Balanço de Pagamento, desde 1997, os reflexos sobre o gasto social só ocorrerão em 1999, quando se constata uma redução de 3,7%, em relação a 1998.

As análises por área revelam, porém, que esse crescimento não ocorreu de forma homogênea. Alguns setores apresentaram expansão bem superior à registrada para os gastos sociais, a saber: Previdência e Assistência Social e Trabalho e Organização Agrária. Outras áreas mostram estabilidade no volume de recursos aplicados, a exemplo da Educação, Cultura e Desporto e Transporte Urbano e de Massas. Entretanto, outros campos explicitam reduções nos gastos, como Ciência e Tecnologia, Treinamento e Recursos Humanos (Tabela 03).

Tabela 3 – Gasto social federal por área de atuação – 1995-2001

Em R\$ milhões constantes para dez. 2001

Área de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação e Cultura	12.488	11.371	10.002	11.651	10.801	11.861	11.664
Saúde	23.030	21.028	23.822	22.576	23.228	23.486	23.181
Alimentação e Nutrição	1.400	806	1.241	1.562	1.495	1.453	1.333
Saneamento e Meio Ambiente	552	1.326	2.240	2.761	1.564	1.753	3.156
Previdência Social	63.409	72.389	73.432	80.408	78.789	78.260	77.072
Assistência Social	1.856	2.143	3.229	4.209	4.642	5.088	6.355
Emprego e Defesa do Trabalhador	5.355	6.161	6.229	7.548	6.531	7.087	7.859
Organização Agrária	1.989	1.828	2.286	2.892	2.112	1.592	1.827
Ciência e Tecnologia	547	510	609	297	575	537	566
Habitação e Urbanismo	950	2.351	6.409	4.479	3.560	5.787	4.041
Treinamento de Recursos Humanos	60	26	22	10	28	37	24
Benefícios a Servidores	31.901	31.557	33.404	35.606	34.291	32.862	34.194
<b>Gasto Social Federal</b>	<b>143.58</b>	<b>151.497</b>	<b>162.925</b>	<b>173.998</b>	<b>167.617</b>	<b>169.802</b>	<b>171.273</b>

Fonte: Sidor/SOF (apud CASTRO, 2003, p.19).

**Observações:** a. Corrigindo-se os dispêndios mês a mês; b. Não inclui a merenda escolar nem a cota-parte de estados e DF na arrecadação do Salário-Educação; c. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS; d. Total do levantamento do Gasto Social Federal de acordo com a metodologia adotada pela Disoc/Ipea.

<sup>24</sup> A corrida por aposentadoria ocorreu em função de se anunciar reformas no sistema previdenciário que iriam prejudicar grande parte dos que estavam perto de se aposentar.

Estas variações podem ser explicadas a partir, tanto da situação particular de cada área, quanto devido aos ajustes necessários para a realização do processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro.

Tomando como exemplo a saúde, que passou, a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a ter as receitas definidas constitucionalmente, podemos observar que o financiamento dos gastos do setor se daria através de transferências orçamentárias, mais precisamente, do Orçamento da Seguridade Social. Neste caso em particular, as transferências dos recursos seriam feitas, inicialmente, de acordo com a produção de serviços médico-assistenciais de cada município e, posteriormente, a partir de 1998, por meio de transferências federais automáticas calculadas em termos *per capita*. Desta forma, os recursos da saúde tiveram uma variação pouco significativa, já que o montante estava definido constitucionalmente.

Por outro lado, as garantias constitucionais não cobrem todas as demandas sociais por serviços de saúde do que se conclui que a ação pública é imprescindível para a melhoria da qualidade do atendimento, particularmente em áreas mais especializadas, que exigem um maior demanda de recursos públicos, a exemplo de serviços hospitalares de média e alta complexidade. A ingerência do governo nestes casos, quando ocorreu, se constituiu em medidas concretas de transferência para a iniciativa privada, demonstrando, assim, a clara tendência em mercantilizar os serviços e os bens públicos.

A Previdência Social, em função do elevado gasto social e do crescente déficit<sup>25</sup>, foi a área social de maior ataque, por parte da ortodoxia neoliberal. Esta pressão se expressava, fundamentalmente, na insistente defesa da burocracia governamental pela concretização de reformas urgentes no setor. O mote do discurso passava, pois, pela necessidade de equilibrar, financeiramente, o sistema (daí o estímulo para a elevação das aposentadorias voluntárias).

---

<sup>25</sup> Em 1995, estimava-se que o déficit atingia o montante de R\$ 26 bilhões.

No entanto, como afirmam Santos et al. (2005), para que se possa ter uma dimensão real dos problemas inerentes ao sistema de Previdência Social, no país, devem ser considerados outros aspectos não explicitados no discurso oficial, o que implica dizer que as análises correntes, oficiais, estão pautadas em diagnósticos equivocados<sup>26</sup> ou parciais.

Os autores mencionados partem de um outro diagnóstico, no qual a crise da Previdência Social no Brasil, ao contrário do que se difunde, tem sofrido as conseqüências negativas de uma crise maior e sistêmica, a crise do capitalismo e, conseqüentemente, do Estado. Tal análise induz a uma reflexão mais crítica que nos leva a questionar, por exemplo, quais os interesses da expansão/realização do capitalismo que têm orientado as reformas dos sistemas previdenciários em todo o mundo capitalista, a partir dos anos 80. A expansão das redes privadas ou complementares confirma tal assertiva.

Como pode ser comprovado na análise dos dados da Tabela 3, a Assistência Social foi a única área que teve uma elevação expressiva de recursos, mantendo-se constante e ascendente, a partir da segunda metade dos anos 90. Esta trajetória revela, portanto, a importância destas ações para a estratégia das políticas públicas brasileiras, no período. Um outro dado a ser considerado e que reafirma a conclusão acima, é o fato de este setor demandar um baixo volume de recursos, em relação ao gasto social federal total. O que significa dizer que, por um lado, a política de ajuste/equilíbrio fiscal é preservada e, por outro, legitima o discurso “populista” do governo de que o social está sendo priorizado.

Na área de educação, partindo-se do diagnóstico de que a questão da formação básica era um dos pontos mais graves a serem enfrentados para que o país pudesse se desenvolver, o governo Fernando Henrique estabeleceu como prioridade o ensino fundamental. Neste sentido, apenas este nível obteve programas no sentido de melhorar sua estrutura e financiamento. Pode-se citar como exemplo, o Plano de Valorização do Ensino Fundamental

---

<sup>26</sup> Para uma análise detalhada das questões referentes ao déficit previdenciário, ver estudos de Santos et al (2001), Andrade (1999); Braga & Paula (1986).

e do Magistério; a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor (FUNDEF); o Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental; o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e a TV Escola, dentre outros. A focalização no ensino básico foi, portanto, o principal direcionamento dado ao ensino, no país, nos anos 90. Assim como na área de saúde, os recursos da educação tiveram uma variação pouco significativa, já que o montante estava também definido constitucionalmente.

Como assinala Draibe, o governo, ao tratar dos programas universais instituídos na Constituição, destaca que, apesar destes serem dispensados das prioridades que orientaram as políticas sociais (focalização), “[...] a opção estratégica é a de focalizar grupos vulneráveis e ações prioritárias no interior dos programas universais” (DRAIBE, 1998, p. 24), ou seja, a focalização da focalização, ficando explicitado que os programas assegurados pela Constituição não sofreriam qualquer ampliação ou melhoramento, sendo reduzidos aos grupos ou áreas para os quais já eram direcionados, melhor dizendo, para os segmentos básicos.

O fato de priorizar a educação básica não implica que tais medidas assumam um caráter assistencialista, por natureza; ao contrário, o seu cumprimento atende aos preceitos constitucionais de universalizar o ensino básico. Entretanto, quando incorpora novas políticas a exemplo dos programas<sup>27</sup> de Alfabetização para Todos, Esporte Solidário, Bolsa Escola, Merenda Escolar, dentre outros, o governo de Fernando Henrique Cardoso se enquadra na mesma estrutura das políticas sociais de combate à pobreza, isto é, focaliza as ações.

---

<sup>27</sup> É importante destacar que o financiamento de muitos destes programas estavam sujeitos a negociações junto aos organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que implicava que a execução e a continuidade dos programas estavam atreladas a estes organismos. Assim, a definição e priorização das políticas sociais passaram a ser feitas segundo as orientações de tais organismos. Em tais orientações se destacou a da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) que, no campo educacional, passou a ter uma atuação significativa, a partir dos anos 90, com a introdução de várias recomendações. Embora a CEPAL não seja uma instituição principalmente preocupada com a política educacional, nos anos 90, passou a despontar como uma das principais fontes de idéias das políticas deste setor em todo o continente latino-americano, particularmente no Brasil. A sua importância decorre do papel que a mesma passou a atribuir ao processo educativo, considerado um dos principais responsáveis pela elevação do patamar de competitividade internacional dos países latino-americanos, capaz de fazer frente às diversas transformações acontecidas na economia a nível global.

Em relação ao ensino superior, a estratégia para ampliar a oferta de vagas, no país, foi transferir esta responsabilidade para a iniciativa privada. A partir da segunda metade dos anos 90, assiste-se, portanto, à privatização do ensino universitário no Brasil<sup>28</sup> e um número assombroso de escolas, institutos, faculdades, centros universitários e universidades foram criadas. As conseqüências desta decisão ainda não foram bem dimensionadas, mas os dados empíricos revelam que o futuro da nação está comprometido, não só porque o governo se isentou desta tarefa mas, principalmente, pela baixa qualidade dos serviços ofertados.

As análises precedentes podem ser confirmadas quando se analisa o gasto social federal em relação ao PIB. Em 1995, o percentual deste gasto correspondia a 12,25% do PIB, elevando-se para 13,59%, em 2000. Estes índices oficiais foram, sistematicamente, utilizados para elaborar o diagnóstico de que o gasto social já havia alcançado uma dimensão satisfatória para o atendimento das necessidades sociais. Conclui-se este diagnóstico afirmando que o problema do Estado brasileiro está no fato de se gastar muito e mal. Diante disto, a solução estaria na forma de apropriação destes gastos, sendo necessário um remanejamento na alocação destas despesas. No entanto, como destaca Medeiros (2001 apud CASTRO, 2003), estas idéias se aproximam dos mitos abordados por Kliksberg (1994), que defendia os seguintes pontos:

a) ilegitimidade do gasto social – os investimentos na área social significariam, em termos macroeconômicos, fazer mal uso de recursos da sociedade que seriam melhor investidos em outras finalidades;

b) ineficiência no gerenciamento dos programas sociais – alguns programas são passíveis de corrupção, de desperdícios e de mau uso na aplicação dos recursos. Tais

---

<sup>28</sup> Entre 1980 e 2000, as instituições privadas cresceram 47,21%, enquanto que as públicas cresceram apenas 12,00%. Considerando apenas o período de 1995 a 2000, o crescimento das instituições privadas se acentuou ainda mais, com 46,78%, enquanto o setor público apresentou um decréscimo de 16,19%. Além destes dados, deve-se destacar que, em 2000, 85,09% do setor de ensino superior pertencia à iniciativa privada e 62,01% dos cursos de graduação eram oferecidos por tais instituições. Para uma análise mais detalhada ver Pereira (2003).

programas não devem ser agraciados com nenhum tipo de recurso ou ajuda financeira, pois tudo será inevitavelmente perdido; e

c) visão meramente burocrática da gestão social. (Kliksberg apud CASTRO, 2003).

Esta concepção compreende a “questão social” apenas como o enfrentamento *stricto sensu* da exclusão, sendo minimizadas as demais necessidades e direitos sociais. Como chama atenção Rosanvallon (1998):

[...] o apelo para lutar contra a exclusão simplificou o social, certamente de forma excessiva. Com efeito, a dinâmica social não deve ser reduzida a uma oposição entre os que estão “dentro” e os que estão “fora”. Pode-se mesmo dizer que hoje nossa compreensão da sociedade é influenciada pela polarização de todas as atenções nos fenômenos da exclusão. Ainda que se considere, apropriadamente, que esse é o mais importante fenômeno social da nossa época, ele não esgota a questão social. Denunciar justificadamente a pobreza e a miséria existentes no mundo não nos deve dispensar de uma abordagem mais global das tensões e contradições sofridas pela sociedade (apud CASTRO, 2003, p. 20).

No caso brasileiro, além dos problemas da pobreza e das desigualdades, existe um grande estoque de necessidades sociais insatisfeitas – saneamento, habitação, transporte, etc. A implementação, de forma articulada, de políticas adequadas (em quantidade e qualidade) que atendam a estas necessidades sociais, certamente, demandaria uma alocação maior de recursos públicos. Segundo Castro (2003), de acordo com recentes simulações realizadas para a área educacional, a necessidade de financiamento (considerando as três esferas de governo) para se obter uma educação de qualidade e que considere as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação<sup>29</sup>, seria da ordem de 7% do PIB. Assim, segundo o autor, os gastos com educação deveriam ser ampliados, dos atuais 4,3% para cerca de 8,0% do PIB, em 2011.

A exemplo da educação, certamente outras áreas sociais necessitariam contar com um maior volume de recursos para atender às necessidades insatisfeitas e melhorar a qualidade dos bens e serviços prestados à população. Na área de saúde, por exemplo, os recursos

---

<sup>29</sup> Algumas destas metas são: o enfrentamento do elevado analfabetismo, dos baixos índices de oferta de vagas na educação infantil e no ensino médio e das necessidades da educação de jovens e adultos, entre outras.

deveriam ser ampliados para eliminar as principais endemias, reduzir ainda mais a mortalidade infantil, desconcentrar a oferta, expandir a assistência farmacêutica, melhorar a qualidade dos serviços públicos e prover, efetivamente, o atendimento integral, conforme previsto na Constituição Federal.

Não existe um limite para gastos públicos de qualquer natureza, considerando que a distribuição orçamentária é o resultado de um conjunto de fatores econômicos e, principalmente, políticos. Por este motivo, entende-se que, apesar de o montante do gasto social – em valor absoluto quanto à sua relação com o PIB – parecer expressivo, ainda não é suficiente para dar conta das necessidades sociais insatisfeitas da população brasileira, produto da histórica exclusão social e da não efetivação dos reais direitos sociais da população. Além disso, vale destacar que a equidade social só pode ser alcançada a partir de um programa articulado de desenvolvimento político, econômico e social. Prover bolsa escola, vale-gás, bolsa família, dentre outros programas focalizados, aos mais pobres não pode ser considerada uma alternativa para resolver os problemas sociais estruturais da sociedade brasileira.

### 3.4 O DIRECIONAMENTO DO SOCIAL: A FOCALIZAÇÃO COMO NOVA ESTRATÉGIA POLÍTICA

Dentre as várias conquistas sociais instituídas na Constituição de 1988, deve-se destacar a Assistência Social,<sup>30</sup> enquanto direito social que, juntamente com a saúde e previdência, formaram a Seguridade Social brasileira. Apesar deste importante avanço, a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social só ocorreu em 1993, como mencionado anteriormente. É importante destacar que, além de questões econômicas que impediram a efetivação dessas medidas logo após a promulgação da Constituição, “[...] a assistência social sempre foi utilizada como instrumento de negociação e troca política entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e as bases estaduais e municipais, e nenhum desses entes queria abrir mão dessa moeda política” (CHAGAS, 2003, p. 8).

Mas foi nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que medidas concretas no sentido de fortalecer o foco assistencialista das políticas sociais brasileiras foram tomadas, a partir, fundamentalmente, da extinção do Ministério do Bem-Estar Social e da LBA e da criação da Secretaria de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Apesar do discurso do novo governo reafirmar a necessidade de se estabelecer um “modelo não-assistencialista de assistência social”, assegurado por mecanismos de participação social, os dados revelam o contrário. Houve, de fato, a consolidação, neste período, de um modelo focalizado no atendimento exclusivo, das demandas emergenciais, revelando a ausência de um plano de “reforma” mais amplo.

A forma como a Assistência Social se estruturou no Brasil, nos anos 90, revela, portanto, a importância dada pela nova agenda do governo às ações assistenciais. Além de

---

<sup>30</sup> Dentre os serviços vinculados à assistência social estão: o atendimento de crianças em creches; serviços de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência; atendimento de idosos em asilos ou atividades diárias em meio aberto.

cumprir as atividades inerentes ao seu campo, passou a assumir outras responsabilidades a exemplo do PETI e do Programa Agente Jovem<sup>31</sup> – associados aos programas de erradicação da pobreza. Estes programas consistiam na concessão de uma bolsa mensal, para crianças e adolescentes em situação de exploração no trabalho e para jovens que necessitassem de capacitação profissional, estando tais direcionamentos na Seção V, Artigo 25 da LOAS, que determina:

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social. (BRASIL, 1993).

Os projetos de enfrentamento da pobreza passaram a estar vinculados, assim, à geração de renda e à provisão de meios para que os próprios indivíduos pudessem gerir e alcançar melhores padrões de vida, seguindo os princípios neoliberais.

Pode-se concluir, portanto, que:

\* ao invés de combater a pobreza nas suas causas – com o enfrentamento dos problemas da estrutura social brasileira, garantindo uma inclusão efetiva da população marginalizada –, passa-se a discutir apenas os seus efeitos/sintomas. A prioridade é definir medidas e/ou mecanismos mais eficientes – de curto e/ou médio prazo – para garantir, exclusivamente, o poder de compra de parcela expressiva da população e aliviar as pressões sociais sobre o sistema econômico e político.

\* estas políticas ganham maior destaque nos anos 90 porque respondem, justamente, às críticas ao modelo de proteção social implementado no Pós-Guerra. Para a teoria neoliberal, se é no mercado que o indivíduo satisfaz suas necessidades, então não é necessária a intervenção do Estado para a provisão de bens e serviços sociais, cabendo ao indivíduo,

---

<sup>31</sup> Financiadas com os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado em 1993.

portanto, a definição das escolhas a serem feitas. Apenas para aqueles que estivessem, momentaneamente, impossibilitados de auferir sua própria sobrevivência caberia ao Estado dar-lhes uma renda mínima – suficiente para sua manutenção –, cabendo-lhe, entretanto, a definição de como gastar este recurso.

O direcionamento e a natureza das políticas sociais brasileiras seguiram as tendências e orientações conservadoras internacionais. Os novos princípios definem que as políticas sociais estruturantes – “políticas de bem-estar social” – deveriam ser substituídas por programas focalizados na transferência de renda mínima e no atendimento a programas de saúde e educação, desarticulados de ações mais amplas. Fica evidenciada, portanto, a impossibilidade do atendimento de todas as determinações da Carta Magna, não só em função das restrições orçamentárias como, principalmente, devido à nova concepção de que, através do mercado, os indivíduos conseguirão atender suas necessidades por meio do que classificam como “trocas voluntárias”.

Não se pode deixar de mencionar que a experiência brasileira com os programas de transferência de renda ocorreu, inicialmente, por força da própria Constituição de 1988, que assegurou benefícios assistenciais, a título individual, no valor de um salário mínimo, a todo idoso e pessoa portadora de deficiência, com renda familiar *per capita* igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Mas é a partir da segunda metade dos anos 90, que vão se multiplicar outras iniciativas voltadas para o atendimento focalizado das demandas. Paralelo ao esforço do governo federal, assiste-se à multiplicação destas ações, em vários municípios brasileiros, a exemplo dos programas Bolsa-Escola, implementado no Distrito Federal, e do Programa de Garantia de Renda Mínima, desenvolvido em Campinas (SP), em 1996, e do início de uma experiência piloto do PETI em carvoarias, no Mato Grosso do Sul. Foram implementados, ainda, pelo governo federal diversos programas similares, sob a responsabilidade de distintos órgãos

como o Bolsa-Alimentação, pelo Ministério da Saúde, o Auxílio-Gás, pelo Ministério das Minas e Energia e o Cartão Alimentação, pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar.

Para Faleiros, ao priorizar os programas sociais para o enfrentamento da pobreza, o Estado brasileiro consegue legitimar-se para realizar todas as reformas estruturais implementadas durante os anos 90, pois, como destaca o autor, “[...] quando o governo fala de prioridades sociais, de prioridades humanas, aparece como defensor das camadas pobres, ao mesmo tempo em que oculta e escamoteia a vinculação dessas medidas à estrutura econômica e à acumulação de capital” (1983, p. 57).

Ao focar sua atenção nos problemas sociais, o governo garante legitimidade para avançar no processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro. A opção por políticas focalizadas, em detrimento de medidas universalizantes e/ou estruturantes, se justifica pelo simples fato de que a segunda opção implicaria uma maior distribuição de renda, em um momento econômico e político adverso.

Como nos ensina a dinâmica histórica, medidas dessa natureza só podem ser implementadas por um Estado interventor, consciente do seu papel histórico, no processo de legitimação da harmonia social. Apesar do reconhecimento de que as “políticas de bem-estar social” foram funcionais ao sistema capitalista, a sua implementação impõe uma ação forte do governo, no sentido de arbitrar quais os direcionamentos e/ou ações a serem adotadas, particularmente porque implicam conciliação de interesses contraditórios: o que contraria a concepção e natureza do Estado mínimo.

As políticas focalizadas pressupõem uma gestão “estratégica” da pobreza, colocando os pobres como sendo capazes de lutar contra a determinação da situação em que se encontram, transformando-os, portanto, em sujeitos ativos do processo de mudança, sem o

reconhecimento da existência de uma luta “fratricida” de classes. Para Candia (1998), a focalização como princípio ordenador das políticas sociais

[...] é um conceito para se situar numa instância principalmente instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios idôneos para delimitar “quem” tem direitos aos serviços básicos que se outorgam como subsídio público. (apud IVO, 2004, p. 61).

Como resultado, o debate passa a ocorrer, por um lado, nas escolhas mais eficientes, em função das restrições dos gastos sociais, passando a racionalidade a fazer parte de tais políticas, realizadas nos limites dos ajustes econômicos e fiscais. Isto implica, na prática, em decidir entre políticas de assistência ou de proteção e dar flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência, o que contrapõe, no sentido mais amplo, a justiça redistributiva e a responsabilidade pública (IVO, 2004). Por outro lado, ao estabelecer critérios de seletividade acaba-se por definir e segmentar perfis de cidadãos:

- a) os protegidos, vinculados ao sistema formal de trabalho;
- b) os protegidos pela assistência garantida pela LOAS;
- c) os atendidos por alguns programas estruturantes – reforma agrária, por exemplo;
- d) os parcialmente e temporariamente atendidos por programas focalizados; e
- e) os desprotegidos que estão fora das proteções acima, constituindo uma ampla faixa de excluídos, sejam eles inativos, velhos, crianças e/ou desempregados, que não se classificam em nenhum programa oferecido pelo governo.

Uma das conseqüências deste modelo é que, ao direcionar a questão social para o âmbito da assistência, o Estado acaba por transformar direitos sociais universais em programas e medidas técnicas ou estratégicas. Tais medidas objetivam atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados,

instituídos ao longo da década de 90, sem se constituir, portanto, em direitos sociais. (IVO, 2004).

Assim, ao invés de políticas sociais estruturantes, a prioridade foi dada para políticas sociais focalizadas que, além de não se constituírem em direitos sociais, como mencionado, não se integram em um projeto mais amplo que conjugue geração de emprego, distribuição de renda e melhoria do bem-estar social. Desta forma, as ações sociais, nos anos 90, não se orientaram para programas que contribuíssem, de fato, para a superação das desigualdades sociais. Ao contrário, estas políticas se constituíram, então, em ações sociais compensatórias, como destaca Santos, em um “[...] [conjunto de medidas que objetivam amenizar os desequilíbrios sociais, em suas conseqüências, sem qualquer possibilidade de interferir em sua geração, [isto é, em] abrandar os excessos de disparidades geradas no processo de acumulação” (SANTOS, 1987, p. 80).

Em relação ao crescimento da iniciativa privada ou do capital privado nas áreas sociais, deve-se ressaltar que este movimento fez parte da estratégia política que o capitalismo adotou a partir da crise dos anos 70-80. Como o Estado tornou-se, no Pós-Segunda Guerra, o principal capitalista a comandar capitais (SANTOS et al, 2001) constituindo-se em um espaço privilegiado para a valorização do capital<sup>32</sup>, estes espaços passaram a ser disputados. Como já mencionado, num primeiro momento, buscou-se a conquista dos capitais vinculados ao setor de bens (petróleo, mineração, eletricidade, aviação, etc.) e, em seguida, do setor de serviços, inclusive aqueles vinculados às áreas sociais (transportes, saneamento, saúde, educação, etc.).

Nas políticas sociais, este movimento pode ser observado, tanto na educação superior, como na previdência complementar, na segurança pública ou, ainda, na saúde, entre outros. A área social passou, assim, a se constituir em um novo mercado de investimento privado, subsidiado, muitas vezes, pelo Estado, através das “renúncias fiscais”, financiamentos,

---

<sup>32</sup> Nos países escandinavos, por exemplo, o Estado passou a produzir e/ou controlar diretamente até 60% da renda nacional.

depreciação de ativos, etc. As políticas sociais configuram-se, como destaca Cohn (2001), em um setor altamente lucrativo para o capital privado<sup>33</sup>.

Uma outra questão que deve ser destacada, no direcionamento e natureza das políticas sociais brasileiras, diz respeito ao estímulo dado às parcerias com a sociedade civil, nas quais ganha importância o papel das organizações não-governamentais, o chamado Terceiro Setor<sup>34</sup>. Ao mobilizar os vários atores sociais, o governo passou a transferir a responsabilidade do Estado para a sociedade, isto é, para o mercado, desobrigando-se, deste modo, da definição e implementação de políticas públicas estruturantes, transformadoras. O discurso que sustenta este preceito ideológico se sustenta na defesa da participação social. Entretanto, uma análise mais cuidadosa da realidade revela que o que de fato está em curso é um processo perverso de aprofundamento da “despolíticação das questões sociais”, no Brasil, como afirma Carvalho. (2001, p. 140).

Para finalizar, é importante destacar que muitos destes programas têm efeitos positivos, particularmente em um país com profundas dívidas sociais. O que implica afirmar que as políticas assistencialistas são necessárias, neste momento. No entanto, para que o país possa realmente alcançar um nível satisfatório de desenvolvimento e bem-estar social é imprescindível definir políticas públicas e sociais estruturantes, capazes de articular-se com as medidas compensatórias. Para tanto é fundamental uma mudança no conceito de tempo burocrático/administrativo – mandato – para incluir a dimensão de tempo teórico, isto é, o tempo necessário para se implementar um Projeto de Nação<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Este movimento já havia ocorrido no Brasil, com a previdência social, nos anos 60/70, que financiou, por exemplo, a saúde. No entanto, se naquele momento a preocupação principal era com o estabelecimento da infra-estrutura necessária para o crescimento do país, nos anos 90, a preocupação central foi com a geração de dividendos para o capital privado.

<sup>34</sup> Cf. Montañó (2003).

<sup>35</sup> Sobre a temporalidade ver Santos et al. (2001).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos anos 70, com o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico erigido no Pós-Guerra, abriram-se espaços para a ascensão do pensamento neoliberal. O diagnóstico hegemônico afirmava ser a crise do capitalismo, única e exclusivamente, uma consequência da crise fiscal do Estado. Partindo desta análise, a solução passaria por uma profunda reestruturação do Estado, de modo que seu papel fosse reduzido ao mínimo. Os países desenvolvidos e periféricos passaram, então, a orientar suas economias no sentido de adequar-se a estes direcionamentos.

Este trabalho tomou como base um outro diagnóstico, que vai identificar a crise econômica na própria natureza e nas contradições do capitalismo, o que implica afirmar que a crise do Estado é uma consequência de uma crise mais ampla e complexa. A dificuldade de compreensão do esgotamento da capacidade de acumulação e/ou reprodução do sistema capitalista, iniciado nos anos 70, explica o movimento conservador que condicionará as relações econômicas privadas e públicas, nos anos subsequentes. A manifestação mais explícita deste processo pode ser vislumbrada na tendência crescente à concentração e centralização de capitais, expressas, fundamentalmente, nas fusões e aquisições que marcaram as relações empresariais, nos anos 80 e 90. Uma outra explicitação desta crise pode ser vista na aceleração do processo denominado de “globalização” ou “mundialização” da economia, marcada por uma acirrada e desleal competitividade intra e inter nações.

Esse segundo diagnóstico permite compreender, portanto, que as transformações recentes do sistema capitalista, expressas na reestruturação industrial e na reforma do Estado,

refletem um único movimento que visa garantir aos capitais, condições mais favoráveis de concorrência. E mais importante ainda é reconhecer que a concepção e definição do processo de reestruturação produtiva estavam sob o comando do Estado, o que implica concluir que não é possível compreender estes dois movimentos, separadamente. Neste sentido, depositar a responsabilidade pela crise, no Estado, foi a fórmula – discurso ideológico – encontrada para que o capitalismo ganhasse legitimidade para empreender as reformas necessárias. Assim, conseguiria atingir um dos seus principais objetivos, ampliar os limites da acumulação privada de capitais a partir, particularmente, da conquista dos espaços controlados pelo Estado.

Partindo desta compreensão, foi possível entender melhor o direcionamento e a natureza das reformas empreendidas pelo governo brasileiro, nos anos 90. Como ressaltado ao longo deste trabalho, a ideologia neoliberal ganhou força, no Brasil, a partir da aceitação plena das regras impostas pelo “Consenso de Washington” e do reconhecimento da ideologia de mercado. O governo de Collor abriu espaço para a consolidação plena nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Os impactos destas mudanças foram sentidos em todos os setores da sociedade, porém, a área social foi a que sofreu o maior impacto devido às expectativas geradas pelo processo – promessas – de “redemocratização”.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho, como ficou estabelecido na Introdução, consiste em compreender os direcionamentos e a natureza das políticas sociais brasileiras, nos anos 90. De acordo com estes objetivos buscou-se, na revisão da literatura sobre o tema, compreender a importância do papel do Estado na provisão das políticas sociais e a forma funcional e legítima com que estas políticas podem ser utilizadas para determinar o perfil do Estado. Através da revisão das concepções liberais contemporâneas no trato das questões sociais, pode-se verificar que, ao defenderem a liberdade como princípio ordenador das

relações sociais, os novos liberais são contrários à intervenção do Estado na economia, particularmente nas questões sociais.

Os princípios liberais defendem que, caso alguma intervenção seja necessária, esta deverá ocorrer, apenas pontualmente, de forma focalizada, e, de preferência, através da transferência de dinheiro; jamais na oferta de bens ou serviços. Assim, os indivíduos podem usufruir da liberdade e participar, voluntariamente, das relações de mercado. A partir desta concepção, o caminho das políticas sociais consiste em regressar para as velhas práticas filantrópicas, assistenciais. Neste ritmo, a privatização do setor social é o corolário deste processo de profundas transformações.

Apesar das conquistas instituídas na Constituição Federal de 1988, os anos 90 entrarão na história brasileira como o período em que as políticas assistenciais foram institucionalizadas. Ao dirigir todos os esforços para os ajustes macroeconômicos – para o equilíbrio fiscal – acabaram sendo criados impeditivos financeiros, técnicos e gerenciais, para legitimar o propalado e necessário resgate da dívida social do país. Mesmo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, nos quais se confirmou um amplo discurso em prol da necessidade de transformação das questões sociais no país, os programas e ações implementados refletiam uma forte orientação neoliberal.

O principal programa do governo de Fernando Henrique, o Combate à Pobreza, comprova esta análise. Esta política deveria ser implementada no curto prazo, tendo como foco as camadas mais necessitadas da população, seguindo a orientação de atender setorialmente às demandas mais urgentes. Ao focalizar as políticas sociais, o governo induz a sociedade a preocupar-se, apenas, com as questões de curto prazo, sem comprometer-se em transformar a estrutura social conservadora e perversa que tem impedido, historicamente, o país de avançar rumo ao desenvolvimento.

Apesar de terem sido criadas as condições elementares para o cumprimento de alguns direitos consagrados na Constituição de 1988, as orientações do governo no período estudado se limitaram a cumprir apenas aqueles relativos aos serviços básicos, sem, contudo, comprometer-se com a qualidade dos programas. As novas demandas ou não eram atendidas ou foram transferidas para a iniciativa privada, a exemplo da reforma agrária, da universalização do ensino superior, dos serviços especializados de saúde, da habitação e transporte, da segurança pública, da previdência complementar, etc.

A partir da análise do gasto social, pôde-se observar que a Assistência Social foi a área que mais avançou em volume de gastos, apesar dos recursos disponibilizados não terem atendido plenamente à demanda pelos bens e serviços. Foi possível perceber, ainda, que os programas assistenciais utilizaram um volume de recursos pequeno em relação à estimativa de gastos em programas estruturantes, o que implica concluir que estas medidas atendiam plenamente às expectativas da “saga” do ajuste/equilíbrio fiscal.

Cabe destacar, ainda, que, durante os anos 90, houve um grande incentivo à participação da sociedade civil e das Organizações Não-Governamentais na provisão dos serviços sociais. Por esta razão, expressões como responsabilidade social, voluntariado, orçamento participativo, organizações solidárias, autogestão, gestão local, dentre outras, ganharam destaque na discussão acadêmica e política. Este parece ter sido o caminho mais fácil para que o Estado pudesse legitimar o processo de transferência de responsabilidade pela provisão das políticas sociais, para a sociedade.

Conclui-se, pois, que este novo modelo de gestão das políticas sociais brasileiras viabilizou as mudanças desejadas pelo capitalismo internacional e nacional, através, fundamentalmente, da redução da ação estatal; da implementação de políticas focalizadas e de curto prazo; da permissão ao capital para apropriar-se dos espaços sociais lucrativos; e, por

último, da transferência para a sociedade e para o indivíduo da responsabilidade pelo seu “sucesso” ou “fracasso”.

Assim, o direcionamento das políticas sociais brasileiras, durante os anos 90, foi o mercado e a sua natureza assumiu uma feição assistencialista. Poderíamos pensar que a opção assistencialista das políticas sociais no Brasil, nos anos 90, teriam sido uma mera reprodução de modelos anteriores experimentados em diversos momentos históricos. Tomando-se os anos 80 como referência, pode-se constatar que, apesar do caráter assistencialista, os programas implementados revelavam um forte caráter clientelista, falta de avaliação, sobreposição de ações e falta de planejamento. Já nos anos 90, as políticas assistenciais assumiram um caráter mais formal, no qual, progressivamente, foram sendo introduzidos elementos de controle de eficácia e eficiência, de avaliação e /ou acompanhamento, passando, enfim, a compor um plano mais articulado com os interesses macroeconômicos.

Para finalizar, cumpre lembrar o apelo de Boron (1999), ao defender a necessidade de se retornar às utopias para que possam surgir formas alternativas de construção do social, e que, estejam, efetivamente, voltadas para a garantia do bem-estar da sociedade.

Desejamos, ainda, que possamos crer, parafraseando Keynes (1984), que “daqui a cem anos nossos problemas econômicos e sociais estarão resolvidos”! O que revela que ainda podemos acreditar que não chegamos ao “fim da história”.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. et al. **Política Social e combate à pobreza**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- ANDRADE, Eli Gurgel. **(Des) equilíbrio da Previdência Social brasileira: 1945-1997**. Tese de Doutorado, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação Social**. Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 14(40), p. 111-41, 1999.
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: MPAS/CEPAL (Org.). **A política social em tempo de crise: articulação e descentralização**. Brasília: MPAS, 1989.
- AZEREDO, Beatriz. O financiamento dos programas sociais: impasses e perspectivas. **RAP**. Rio de Janeiro, n. 20(1), p. 3-13, jan./mar. 1988.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil: questões críticas da previdência social**. v. I-II, 19 jun. 2000.
- BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: **A economia política da reforma da previdência**. Brasília, v. 9. Coleção Previdência Social. Série Traduções. 2000.
- BEHRING, Eliane Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2002.
- BEVERIDGE, William. **Quatro perguntas sobre o plano: bases da seguridade social**. México: FCE, 1946.
- BORON, Atílio A. Os “novos Leviatãs” e a *polis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Eder; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós –neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, p. 7-67, 1999.
- BRAGA, José Carlos de Souza; PAULA, Sérgio Góes de. **Saúde e previdência: estudos de política social**. São Paulo: Hucitec, 1986.
- BRASIL. **Constituição, 1988**. República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: dez.1993.

BRASIL. Decreto nº 1.918, de 13 de agosto de 1996a.

BRASIL. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Presidência da República, Brasília: 1996b. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2005.

BRASIL. Abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

CARVALHO, Inaiá. Descentralização e políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 75-105, jan./dez. 1997.

CARVALHO, Inaiá. Brasil: reestruturação produtiva e condições sociais. **Caderno CRH**. Salvador, n. 35, p. 123-149, jul./dez. 2001.

CARVALHO, Inaiá. Para uma análise comparativa: a experiência brasileira. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal**. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, p. 171-178, 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. Análise da evolução do gasto social federal: 1995-2001. In. **Texto para Discussão**, 988. Brasília: IPEA, 2003.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 56-82, primeiro semestre, 1988.

CHAGAS, Ana Maria de Resende. A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Texto para Discussão**. Brasília: IPEA, n. 1005, 2003.

COHN, Amélia. **Previdência Social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1981.

COHN, Amélia. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. In: **Anais do XXIV Encontro Anual da ANPOCS**. Petrópolis, RJ, out. 2000.

COHN, Amélia. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In. LAURELL, Asa Cristina Laurell (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, p. 225-244, 2002.

COIMBRA, Marcos Antônio; ABRANCHES, Sérgio; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

COUTINHO, Ronaldo. Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. **Texto para Discussão**, Brasília: IPEA, n. 971, 2003.

DAIN, Sulamis. O financiamento público na perspectiva da política social. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, n. 17, p. 113-140, dez. 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. O padrão brasileiro de proteção social: desafios e democratização. **Análise & Conjuntural**, Curitiba, 8 (2), p. 13-19, fev. 1986.

DRAIBE, Sônia Miriam. O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**. ANPOCS, p. 13-61. São Paulo, 1989.

DRAIBE, Sônia Miriam. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, SP: NEPP-UNICAMP, n. 32, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato. (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, 85-116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 35, 73-111, 1995.

FAGNANI, Eduardo. Recessão e financiamento das políticas sociais. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 23(3), p. 135-74, maio/jul. 1989.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social de estado capitalista**: as funções da Previdência e da Assistência Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

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

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GALBRAITH, John Kenneth. **A era da incerteza**. São Paulo: Pioneira, 1991.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

IPEA. Acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**. Brasília, fev. 2003.

IVO, Anete Brito Leal. A destruição do social: estado, governo e políticas sociais. **Caderno CRH**. Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n. 18(2), p. 57-67, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Alínea, 2003.

KEYNES, John Maynard. As possibilidades econômicas de nossos netos. In SZMRECSANYI, Tamás (Org.). **Keynes**. São Paulo: Ática, (Coleção Economia), p.150-159, 1984

KING, Desmond S. O estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 22, out. 1988.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In. LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, p. 151-178, 2002.

MARQUES, Eduardo César; ARRETCHE, Marta. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 55-81, jul./dez. 2003.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

MÉDICI, André Cezar; MACIEL, Marco Cícero M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas do governo: de 1980-92. In: AFFONSO, Rui Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros e (Orgs.). **Federalismo no Brasil, descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

MISHRA, Ramesh. O bem-estar das nações. In. BOYER, Robert; DRACHE, Daniel (Orgs.). **Estados contra mercados**: os limites da globalização. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

MÜLLER, Katharina. Reforma previdenciária no Leste Europeu: atores, estruturas e paradigmas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 22, 2000.

NAIN, Moisés. O consenso de Washington ou a confusão de Washington? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, 2000.

O'CONNOR, James. **USA**: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996. **Texto para Discussão**, Brasília: IPEA, n. 649, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In. SADER, Eder; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós –neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, p. 68-78, 1999.

OLIVEIRA, Jaime Antonio de Araújo. Política social, acumulação e legitimidade. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 2, 110-126, abr./jun. 1984.

OLIVEIRA, Nelson. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In. SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Políticas Sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal**. São Paulo: Mandacaru/Salvador: Cetead, p. 19-52, 2001.

PEREIRA, Aline Carla Afonso. **O desenvolvimento das instituições de ensino superior no Brasil, no nível de graduação, no contexto do Plano de Reforma do Estado Brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2003.

Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado – PDRE, aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. **Políticas de bienestar social en estados autoritarios: los casos de Brasil, España y Portugal**. Santiago de Compostela, Espanha. Tese de doutorado, Universidade de Santiago de Compostela, 2000.

SALINAS, Dario. O estado latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In. LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, p. 125-149, 2002.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1994.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A economia política contemporânea e o pouco que sabemos**. Lisboa-Portugal: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998.

SANTOS, Reginaldo Souza. Estruturação, implementação e financiamento das políticas sociais durante o regime militar no Brasil. In. SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Políticas Sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal**. São Paulo: Mandacaru/Salvador: Cetead, p. 147-169, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 36(6), p. 933-57, nov./dez. 2002.

SANTOS, Reginaldo Souza. A administração políticas como campo do conhecimento. In. SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Em busca da apreensão de um conceito para administração política**. São Paulo: Mandacaru, p. 19-57, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro. **Relatório de Pesquisa**. Salvador: EAUFBA/CNPq, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. **O déficit previdenciário no âmbito da “crise fiscal” do Estado brasileiro**. Revista Desenbahia. V.2, n.2, p. 113-142. mar. Salvador, 2005.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 4, v. 27; 15-31, out./dez. 1993.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 38(1), p. 7-32, jan./fev. 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TIEZZI, Sergio. A organização da política social do Governo Fernando Henrique. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18(2), p. 49-56, 2004.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, Iuperj/UCAM, 2000.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro, 2002 (mimeo).