

O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: O LEGADO
DESENVOLVIMENTALISTA E A AGENDA RECENTE DE
REFORMAS

CADERNO DE PESQUISA
N.º 32



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP

1998

SÔNIA MIRIAM DRAIBE

Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *policies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: O LEGADO DESENVOLVIMENTISTA E A AGENDA RECENTE DE REFORMAS

1. INTRODUÇÃO

Desde os anos 80, as políticas sociais passaram a integrar a agenda reformista nacional sob a dupla chave da democratização e a da melhora da sua eficácia e efetividade. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou, se se quiser, pelo alargamento da democracia social. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por redução das desigualdades e afirmação dos *direitos sociais* adquiriu as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988.

Também a *melhora da efetividade das políticas* inscreveu-se na agenda democrática de reforma do Estado, mesmo quando posteriormente fosse também redefinida no campo de pressões gerado pela instabilidade econômica, pelos sucessivos programas de estabilização e finalmente pelo ajustamento fiscal recente. Com efeito, a melhora da eficácia do gasto social impôs-se como meta, ao longo dos anos 80, na mesma medida em que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país já vinha realizando na área, vis-à-vis os medíocres resultados que apresentava. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de *descentralização, maior transparência e accountability dos processos decisórios* ou mesmo a ampliação da *participação social* - grandes idéias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado.

As pressões advindas do sistema de forças políticas nem sempre tiveram essa conotação progressista: mobilizações de forte teor corporativista, de um lado, e os conhecidos mecanismos clientelistas (quase sempre associados a práticas populistas dos governos, ao longo dos ciclos eleitorais) tenderam a presidir e a capturar as demandas e ensaios de reformas, impondo limites aos escopos efetivamente democráticos de alteração do padrão de políticas. Não por acaso, o modo vago de expressão das demandas sistematicamente traduziu-se em pressões por ampliação dos programas sociais segundo a fórmula "fazer

mais do mesmo". Condições, afinal, que tornaram mais difícil ainda, na etapa das transformações dos anos 80, o processo de construção de uma alternativa democrática para a modernização e reforma das políticas sociais.

Será sob uma *nova agenda* que, nos anos 90, se redefinirão os termos da reforma das políticas sociais anunciada na década anterior. Já em um ambiente intelectual e valorativo de novo matiz, apoiado também na mais dura e densa experiência social da forte instabilidade econômica e, posteriormente, do programa de estabilização e ajustamentos, o reequacionamento da questão social e das *políticas* a ela dirigidas se processa sobretudo como *desafio*.

É verdade que novos vetores puderam se impor, na pauta reformista, com algum sucesso - por exemplo, a combinação de políticas universais com programas focalizados, ou a centralidade conferida a estratégias mais contínuas, integradas e decisivas de combate à pobreza ou finalmente, a racionalização do gasto e a moralização dos procedimentos da sua execução e controles. Mas é verdade também que, além de se processar em condições econômicas mais tensas - tanto no plano da reorganização federativa das partilhas fiscais e de encargos quanto no plano mais geral das restrições financeiras do setor público - o reordenamento do nosso Estado de Bem Estar Social ainda enfrenta suas mais decisivas definições, entre elas a do perfil e funções que haverá de ter nos espaços de estruturas estatais que se pretende reformadas. Mas esbarra também e ainda no outro limite, imposto à sua atual reorganização pela pesada e complexa armação institucional e política legada pelo seu passado, bastante resistente à mudança. Nesse embate, como se sabe, jogam-se cartas cruciais da consolidação e sustentação da democracia.

2. A POLÍTICA SOCIAL DO DESENVOLVIMENTISMO: A DIFÍCIL HERANÇA

Foi significativo o esforço de construção institucional e de gasto público realizado pelo país, na área social, ao longo do período desenvolvimentista. Com efeito, entre os anos 30 e finais dos anos setenta, o Brasil logrou construir um sistema de políticas sociais que, por suas definições, recursos institucionais mobilizados e mesmo alguns resultados, pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem Estar Social.

Com efeito, o sistema de políticas sociais que chega aos anos 80 já se constituía em decisiva área importante de ação do Estado por várias razões e dimensões, entre elas:

- esforço financeiro do Estado, através de um um gasto social público da ordem de 15 a 18% do PIB;
- as enormes clientelas dos programas;
- a presença, no núcleo do sistema, de programas de transferências monetárias e de prestação universal de serviços básicos, combinação típica dos modernos sistemas de proteção social nas sociedades urbano-industriais;
- os graus de diferenciação institucional, expressos nos pesos e tamanhos dos organismos, das redes de serviços, das burocracias profissionais envolvidas e suas culturas institucionais específicas;
- a integração dinâmica desse sistema no jogo político, por se constituir em amplo espaço do exercício corporativista e da barganha clientelista.

A integração ou incorporação social da cidadania através de políticas e programas sociais não foi trivial e, em muitas circunstâncias, se deve sobretudo ao investimento social do Estado a melhora de indicadores sociais básicos do país que, de outro modo, ter-se-iam mostrado muito mais insuficientes. Ainda assim, o desempenho do sistema de políticas foi medíocre e esteve sempre aquém das necessidades sociais da população, mesmo no período de sua acelerada expansão, desencadeada no momento mesmo em que se completavam e se instalavam as estruturas básicas e a dinâmica da industrialização, nos meados dos anos 70, sob o 2º PND. *Ao final de quase cinquenta anos de construção institucional, implementação e desenvolvimento de políticas e programas, nosso sistema de proteção social mostra, no início dos anos 80, uma muito baixa capacidade de melhora da eqüidade e, mais ainda, de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de algum modo, seu desenvolvimento econômico.* Entre suas mais adversas características, destacam-se:

- a fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e os pobres trabalhadores urbanos;
- seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza. Ora, desigualdade e pobreza

tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social;

- no plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas;
- a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

2.1. Características estruturais e dinâmicas do sistema de políticas sociais

É apenas nos anos 70 que, completando o processo de construção institucional desencadeado nos anos 30, se consolida o sistema de políticas sociais brasileiro, entrando na etapa de expansão acelerada. Adquirindo feições mais duradouras sob o regime militar instaurado em 1964, as políticas sociais recebem tanto suas orientações de modernização autoritária do Estado quanto os parâmetros de exclusão social em que se apoiava o modelo concentrador e excludente de desenvolvimento econômico por ele impulsionado:

- a extrema centralização, no Executivo Federal, do poder e recursos decisórios e financeiros dos programas e das políticas sociais;
- uma acentuada fragmentação institucional, presidida por frágeis mecanismos de coordenação e de formação coerente de policies, mas bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões;
- um sistema de financiamento do gasto social público altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos;
- formato autoritário dos sistemas e sub-sistemas de decisão, com quase total ausência de mecanismos de participação social e controles;
- densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de

serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias;

- as perdas de alvo ou o que se convencionou chamar de *(mis)targeting* dos programas sociais, nisso que tendem a beneficiar menos os que mais deles necessitam, particularmente os grupos abaixo da linha de pobreza ou mais vulneráveis, como crianças e idosos¹.
- forte conteúdo corporativo das demandas, decisões e condução das políticas e programas;
- uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios.

Num país de estrutura federativa, tradição centralista e com as dimensões demográficas e territoriais como o brasileiro, além de referendar o padrão vigente de desigualdades individuais e regionais, estas características contribuíram para acentuar tendências comuns a políticas sociais: superposições dos objetivos, das competências, das clientela-alvo, das agências e mecanismos operadores; graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigam inovações; alto grau de ineficiência e ineficácia, com desperdícios de recursos de toda a ordem; distanciamento entre formuladores e beneficiários, assim como ausência de mecanismos de controle e monitoramento.

Em suma, a institucionalidade mesma do sistema de políticas sociais associou-se, reforçando-as, a outras distorções que sistematicamente afetaram a dinâmica da área: os problemas de ineficácia do gasto; a má focalização dos objetivos e, como já se disse, a baixa efetividade social. Particularmente, o binômio *forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo versus fracas capacidades estatais e participativas* tendeu a conferir pouca transparência aos sistemas de políticas, concorrendo tanto para a baixa *accountability* dos programas quanto para a inibição da força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional.

¹ O benefício maior a setores médios tanto expressou o maior poder de **voice** desse segmento da população quanto foi sancionado pelo próprio padrão de Welfare State aqui erigido, cujo modo de crescimento foi sugestivamente caracterizado como o da "massificação de privilégios", ampliando verticalmente novos benefícios a grupos já protegidos e incorporando horizontalmente novos grupos ao sistema básico de privilégios.

É interessante explorar alguns detalhes dessa particular institucionalidade das políticas sociais e que, hoje, tendem a atuar como fatores condicionantes do maior ou menor êxito da reorganização dos programas.

- i. em um sistema centralizado e ao mesmo tempo fragmentado, que se sobrepõe às *características federativas* da organização política e às *fortes diferenças regionais e intra-regionais*, não chega a causar surpresa a formidável diferenciação e heterogeneidade das competências e capacidades administrativas das instâncias de governo nos diferentes setores da política social, com inegável concentração de qualidade no Executivo Federal. Isto é, além de variarem entre si as esferas governamentais que efetivamente concentram poder e capacidades (*state capabilities*) para a implementação dos diferentes programas sociais, é o governo federal, em primeiro lugar, e os governos estaduais, em seguida, quem de facto concentravam tais capacidades. As estruturas administrativas municipais, principalmente dos pequenos municípios, ainda que tenham demonstrado, ao longo do regime militar, forte capacidade de aprendizagem institucional, chegam à década dos 80 com enormes carências em relação aos típicos recursos que qualificam a boa administração e a capacidade de *governance* no campo das políticas sociais²;
- ii. variam muito, entre si, as dimensões das redes públicas de serviços sociais e essa diferença é significativa, nos processos de mudanças. As grandes e extensas redes de saúde e previdência social, por exemplo, rapidamente passaram a mostrar problemas de entropia, de ausência de mecanismos de controle da qualidade da prestação, além dos desperdícios e problemas de gerência. Mas não resta dúvida de que os pequenos serviços de pequenos municípios em geral se ressentem, mais que outros, de carências organizacionais, pouca experiência administrativa e baixa capacidade de gestão e de introdução de inovações;
- iii. no plano político-institucional, a dinâmica organizacional do sistemas de proteção social sempre esteve muito marcada pelo comportamento de atores estratégicos localizados entre os beneficiários diretos dos programas e ou entre os funcionários que os implementam. Além de tendencialmente abrigarem situações de desigualdades e acentuados privilégios, em geral tenderam a ser dinamizados por *comportamentos defensivos e corporativistas* tanto de seus beneficiários quanto de seus funcionários, em especial as categorias

² Note-se que os municípios, por constituírem esferas quase autônomas de governo, puderam organizar com alguma liberdade suas redes de educação e saúde, principalmente os municípios grandes. Ainda assim, são as redes estaduais de educação básica e secundária as que concentravam - e ainda concentram - a maior parte das matrículas e dispõem de recursos humanos, pedagógicos e administrativos de melhor qualidade.

funcionais específicas, tais como médicos, professores, militares e a altas camadas burocráticas das carreiras federais - segmentos que, tradicionalmente, mobilizaram significativos recursos organizacionais e de *voice*. Ora, nos episódios de reformas e reorganização, o comportamento desses setores tendem a operar como fatores decisivos, seja pela força das suas resistências corporativas - como vem ocorrendo na reforma da Previdência Social - seja pelas suas capacidades de liderarem processos reformistas - como ocorreu, nos anos 80, no caso da política de saúde e a implantação do SUS;

- iv. a tradicional ausência de participação na gestão e controle dos programas sociais veio sofrendo uma sistemática inflexão, ao longo dos anos 80, em geral por estímulo de novos programas e sistematicamente por experimentação e inovações do tipo *bottom up*. A exceção cabe à política de saúde que, desde o início da implementação do SUS estimulou um vigoroso processo de implementação de conselhos em todos os níveis da estrutura federativa. No movimento atual de reformas, em meados dos anos 90, mesmo quando ainda se revelem formais e ineficientes, estas *redes de capital social* das políticas sociais seguramente integram as condições favoráveis para a mudança.

Repitamos. Entre as razões dos limites e ineficiências do sistema brasileiro de proteção social herdado do período pré-80, estão estas características *de natureza institucional e organizacional*, transformadas em fortes vetores de iniquidades e agravamento das diferenças sociais originais que, teoricamente, pretendiam reduzir³. Mas obviamente, não se resumem a essas as restrições e limites em que esbarraram as políticas e os programas.

2.2. As resistentes raízes da nossa insuficiente política social

Para além das limitações impostas pelos seu próprio formato e mecanismos institucionais, os limites e ineficiências do nosso sistema de proteção social forjado sob a égide do Estado Desenvolvimentista enraizavam-se na tessitura de base da sociedade, que os retroalimentava sistematicamente. Ou seja, as raízes históricas da exclusão têm *natureza estrutural* e derivam, em última instância, das mesmas clivagens e desigualdades prevaescentes na estrutura

³ De algum modo, o gasto social plasmou, na sua composição, as formas categoriais de apropriação dos benefícios: a participação mais que proporcional e crescente das despesas com a seguridade ou com a instrução universitária tenderam a introduzir rigidez no manejo dos recursos, sentidas com força nos períodos recessivos, inflacionários e finalmente de crise, quando posições corporativas defensivas tratam de resistir a bruscas mudanças de prioridades.

social do país: as de renda, as urbano- rurais; as regionais e intra-regionias, além das de raça e gênero.

Em outras palavras, os limites do nosso Welfare State também expressavam a heterogeneidade e a dualidade social da nossa sociedade - características estruturais que, obviamente, não são nem podem ser plenamente resolvidas pelos programas sociais. Por isso mesmo, o enorme esforço social, institucional e financeiro investido na construção do sistema de políticas sociais torna-se mais nítido quando confrontado com as tenazes restrições postas pela estrutura sócioeconômica do país, em particular as referidas a um mercado de trabalho pouco integrado, aos baixos níveis de assalariamento e formalização e, enfim, aos patamares baixíssimos de salários.

Ora, no momento mesmo em que o a intervenção social do Estado apenas sanciona este estado de coisas, não apenas se acentua o caráter conservador do nosso Welfare State como se reduz drasticamente sua capacidade de reduzir aquelas diferenças e impactos. O financiamento do gasto social pode exemplificar melhor a questão.

A estrutura das receitas destinadas a financiar o gasto social apoiava-se decisivamente em contribuições sociais de trabalhadores e empregadores participantes do mercado formal de trabalho, sendo proporcionalmente menor e menos dinâmica a fatia do gasto financiada por recursos fiscais. Ao depender basicamente de contribuições sociais, às quais se relaciona a também a elegibilidade para os benefícios, o mecanismo através do qual se moldou o financiamento do gasto social condicionou o acesso aos principais benefícios à capacidade de cada um em resolver suas necessidades - o seu "mérito, os recursos individuais e familiares" com que conta, a sua inserção na produção, a sua produtividade. Ou seja, a intervenção social do Estado esteve fundada principalmente na capacidade contributiva de trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho, sabidamente baixa, sancionando a distribuição primária da renda e tão somente reproduzindo, no plano dos benefícios sociais, as desigualdades iniciais. Por sua vez, o caráter residual do gasto público financiado com recursos fiscais - de aplicação mais "livre" em programas universais - tendeu a inibir qualquer papel redistributivo das despesas, que pudesse alterar significativamente as posições originais de renda e de recursos das pessoas e famílias

Os impactos negativos se fazem também sobre as políticas sociais. De fato, dadas as características do mercado de trabalho e a predominância de salários muito baixos na economia, aquele sistema de financiamento termina por apoiar-se em uma base muito estreita , o que concorre para comprometer a qualidade e a quantidade dos serviços

prestados, oferecendo recursos reiteradamente insuficientes para fazer frente às demandas. O resultado é a reiterada **sobrecarga** das políticas sociais, tanto as universais quanto as assistenciais.

A questão está sem dúvida relacionada com o padrão de desenvolvimento econômico que tivemos até a década dos 70, caracterizado por um rápido crescimento com acelerada transformação da estrutura social, traduzida em modificações na estrutura de emprego e em fortes processos de mobilidade social ascendente. Em muito resumidas contas, esse padrão de política social apoiou-se no *particular dinamismo social da etapa desenvolvimentista, que combinou a rápida extensão do assalariamento a elevados graus de concentração da renda*. Nesse modelo de crescimento, vigoraram sempre baixos salários para a maioria dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que a massa da população permaneceu ou subempregada nas cidades ou inteiramente marginalizada nas cidades e no campo, integrando um imenso contingente de pobres e miseráveis, cuja diminuição veio se processando muito lentamente até os anos 80. Com certeza, *houve progresso social, sob tal padrão, mas este assumiu, no Brasil, a forma de acelerada mobilidade social com miséria absoluta de ampla parcela da população, de mobilidade com desigualdade extrema*⁴.

Para as políticas sociais, isso significa duas resistentes fontes de pressão e comprometimento. De um lado, desde sua origem, o nosso Welfare State assentou-se sobre esse fosso entre alguns poucos protegidos e a grande massa da população destituída de créditos e títulos para usufruir de direitos existentes, ou de poder e voz para demandar por novos. De outro lado, dados os baixos salários predominantes na economia, esse padrão de crescimento significou também que, além da enorme massa dos pobres e miseráveis - em princípio, "clientes" da política social assistencial - a grande maioria da população empregada e recebendo regularmente salários necessitou recorrentemente da assistência do Estado para assegurar sua condição básica de vida.

Resta chamar a atenção para duas outras características do processo de formação e desenvolvimento do nosso sistema de políticas sociais e que também estão na raiz de muitas das suas distorções: **a rapidez da incorporação** dos contingentes da população aos mecanismos da proteção social, de um lado, e as **formidáveis dimensões das clientela**s dos programas sociais, de outro.

⁴ "O progresso social, entre nós, realiza-se quase que preenchendo integralmente os requisitos da "forma ideal" de desenvolvimento social do capitalismo - a concorrência sem travas de homens livres, que "seleciona" os mais "capazes" (Draibe, 1989, p. 150).

Aqui, trata-se de enfatizar, pela sua importância, tanto a questão do *timing* da incorporação quanto o volume dos contingentes incorporados, ao longo do processo de consolidação do sistema de proteção social. Isto é, de um lado, foi considerável a rapidez da incorporação da população a tais serviços, já que praticamente estiveram concentrados em uma década - da metade dos 70 a meados dos 80 - a ampliação do acesso e a expansão da cobertura dos principais programas de previdência, educação, saúde e alimentação, com claras perdas de qualidade. Em segundo lugar, dado o tamanho da população e sua estrutura etária, os programas sociais básicos muito rapidamente afetaram clientelas enormes, constituindo-se portanto em *programas de massa*, mesmo quando teoricamente focalizados sobre públicos-alvo específicos⁵. Por si só, esta *questão dos grandes números* do nosso sistema de proteção social constituiu desde sempre fonte de pressões e desafios, mesmo em épocas de fartos recursos: problemas de engenharia institucional, de gestão, de controle, de manutenção da qualidade dos serviços nos momentos de acelerada expansão dos mesmos recorrentemente preocuparam e vêm preocupando *policy makers* da área, msid ainda na etapa recente de reformas.

É possível retomar o sentido geral da argumentação a respeito do legado histórico com o qual, desde os anos 80, vem se defrontando o movimento de reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais. Tal como tratamos de enfatizar, no limiar dos anos 80, aquele sistema apresentava-se como um imperfeito e distorcido Estado de Bem-Estar Social, admitindo amplas margens de melhoras. Em certa medida, entretanto, a dinâmica da sua expansão parecia projetá-los em direção a um padrão mais redistributivista e institucional, principalmente em função do reforço e expansão dos programas universais, da tendência à redução da heterogeneidade das prestações securitárias e da maior integração entre os programas previdenciários, de saúde e de assistência social.

Mas não há dúvidas de que esse lento processo esteve sempre e tensamente contrariado pela dinâmica dos interesses categoriais, pelos mecanismos da sua relação com o sistema político - o populismo, o clientelismo, o patrimonialismo - enfim, pelas forças de movimento próprias de um perfil tão conservador de bem-estar social. Por isso mesmo, a reprodução das distorções não foi nunca afastada do horizonte de sua expansão.

⁵ Lembre-se, por exemplo, do programa da merenda escolar. Concebido como universal, afeta hoje uma clientela de aproximadamente 35 milhões de pessoas, às quais se pretende distribuir gratuitamente, durante 200 dias ao ano, uma refeição adequada em termos calóricos e protéicos. Ora, 35 milhões de pessoas é mais que a população da Argentina ou de todo o Caribe! É como se a Bélgica distribuisse gratuitamente 3 refeições gratuitas ao dia a toda a sua população, ou a Dinamarca, 6 refeições!

Como já afirmamos alhures, "...Ao longo do período de industrialização e urbanização, o Estado Desenvolvimentista amadureceu também a dimensão social da sua intervenção, mas o fez sob as características que vimos de assinalar. Sem ter sido generoso e sem mesmo ter garantido o efetivo bem-estar da cidadania, ainda assim, do ponto de vista da sua estrutura e dinâmica, moldou-se também como Estado de Bem Estar Social. Pelas suas virtudes, foi sob esta forma que se cumpriu a promessa desenvolvimentista da incorporação das massas. Pelas suas insuficiências e distorções, esta frágil modalidade de progresso social fez da crise do desenvolvimentismo um episódio de profunda frustração histórica. Com esse legado, os sistemas de proteção social foram submetidos, desde o início dos 80, às múltiplas e desencontradas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos" (Draibe, 1996).

Em boa medida, as mudanças dos anos 80 pouca capacidade tiveram em efetivamente alterar as raízes das mais severas distorções.

2.3. Dos 80 aos 90: as duas agendas de reformas dos programas sociais

A reestruturação do sistema brasileiro de proteção social é uma das dimensões do processo de transição e de consolidação da democracia; a sua trajetória e vicissitudes são as mesmas do movimento mais geral . Já no início dos anos 80, esteve submetido ao mesmo contraditório conjunto de pressões e demandas que desencadearam a abertura política e as primeiras etapas da transição. Mais adiante, do mesmo modo e junto com aquela, atravessou o interregno conservador do final dos 80 e padeceu de significativa inflexão durante o período de perplexidade e turbulência institucional que significou o governo Collor. Na metade dos anos 90, já sob o governo FHC, a reforma dos programas sociais segue na ordem do dia e se inscreve no quadro mais geral - e sobretudo mais complexo e tensionado - de consolidação democrática nas condições do ajustamento econômico e das reformas institucionais.

A agenda é outra, portanto, e são novos os seus conteúdos e significados. Muitos deles já estavam presentes na etapa anterior, impregnando também a agenda da transição. Entretanto, fosse pela parcialidade do ajustamento conservador iniciado no último período do autoritarismo, fosse pelas frustrações que cercaram , mais tarde, os ensaios heterodoxos de estabilização, a maior parte do programa reformista foi adiado, voltando decididamente à

cena político-institucional na segunda metade dos anos 90, agora sob a experiência socialdemocrata de reformas.

Esta parte examina o perfil das pautas reformistas dos últimos 16 ou 17 anos e as modificações reais que vêm alterando o perfil e escopo dos programas sociais no Brasil.

2.3.1. Os anos 80: a agenda democrática de reforma dos programas sociais

O conservador sistema brasileiro de proteção social avançou para os anos 80 sob o duplo impacto da democratização e da crise econômica. Como se há de lembrar, uma das mais explícitas e politizadas dimensões do processo de construção democrática sintetizou-se na meta de "resgate da dívida social", no mesmo momento em que se aceleravam as pressões da instabilidade econômica sobre as capacidades estatais e especialmente sobre os recursos financeiros públicos. É no campo de forças criado por esses contraditórios vetores que se definiu e processaram as sucessivas agendas de reformas sociais.

Transição democrática e instabilidade econômica: as paradoxais bases de formulação do programa de reformas sociais

No que diz respeito às políticas sociais, importa lembrar o terreno social em que enraizou a transição democrática, assim como o paradoxal movimento de formulação e implementação da agenda de reformas sociais.

Destaque-se em primeiro lugar, a forte reestruturação do tecido social, que se processa com a **emergência de novos atores coletivos**, gozando de melhores condições organizacionais e orientados por novas formas de ação política⁶. Ora, a proliferação de novas associações e partidos, assim como a **revitalização da competição eleitoral influenciaram** significativamente o processo de democratização assim como o debate político acerca da reestruturação das políticas sociais. A expressão mais clara desse impacto foi a inflexão verificada no plano das demandas, agora também clamando pela expansão dos direitos e das políticas sociais. No plano dos movimentos sociais, estimulados pela liderança progressista

⁶ No campo do trabalho, foram criadas a CUT e a CGT; a revitalização do sindicalismo do setor público e o novo ativismo de classe média são outras das novas presenças na cena política dos anos 80.

da Igreja Católica, verificou-se proliferação quase explosiva e fortemente marcada pelas demandas de bens e serviços sociais públicos.

Enraizada no tecido social e político dessas novas identidades coletivas e de seus interesses corporativos, a agenda da transição democrática conferiu inegável centralidade à questão social. A Constituição de 1988, em grande parte, reafirmou os princípios e os conteúdos das pretendidas reformas, projetando um novo perfil para o sistema brasileiro de proteção social. Entretanto, o reformismo social dos 80 foi menos exitoso no plano da implementação do novo programa social, enfrentando movimentos e sinais contrários emanados tanto das restrições econômicas quanto das distorções corporativistas dos interesses organizados.

Apenas para fins de exposição, podemos separar **dois movimentos** sobre os quais assentou-se a trajetória de reestruturação das políticas sociais nos anos 80. Em certa medida, responderam a **pressões originadas em dois sistemas de forças** relacionados mas independentes - o movimento de transição democrática e o curso econômico de instabilidade, crise e ensaios de estabilização.

A formação da agenda política de reformas sociais

Desenvolvendo-se principalmente na agenda **política** da transição democrática e de dimensão principalmente normativa e jurídico-organizacional, o primeiro movimento seguiu, grosso modo, os seguintes passos:

- com a **abertura do sistema político** e apoiadas em patamares crescentes de associativismo e organização, ampliaram-se as demandas sociais e as suas manifestações, dando início ao movimento que, afinal, dasaguará na demanda mais global por reforma do sistema de proteção social. Sob tal dinâmica, a **questão social** passou a ocupar posição central na agenda da transição democrática;
- com a vitória de setores oposicionistas (prefeitos e governadores), em 82, foram sendo postas em práticas, nos estados e municípios, iniciativas bastante diversificadas de extensão e reorganização de programas sociais, acumulando-se desde então experiências bastante exitosas de desenhos descentralizados e participativos de políticas. Tal experimentação mostrou-se vital para as propostas de reforma mais global das políticas sociais: a agenda dos anos 80 organizou-se privilegiando exatamente as teses de descentralização, municipalização e participação;

- entre 83 e 84, com o adensamento do movimento oposicionista e das **Diretas Já**, sob o arco conservador de alianças que processará a mudança do regime, definem-se mais decisivamente os termos do enfrentamento da questão social na agenda democrática. Simplificadamente, podemos afirmar que tal enfrentamento estabeleceu os contornos de uma **estratégia** que deveria significar a conciliação entre, de um lado, *um programa não-recessivo de estabilização, uma política ativa de desenvolvimento econômico (com geração de níveis adequados de emprego), elevação salarial e desconcentração da renda e, de outro, proposições mais diretamente referentes às reformas do sistema de políticas sociais*, a saber:
 - i. imediatamente, um programa de combate à pobreza, ou pelo menos de atuação mais decidida e concentrada sobre as áreas e populações pobres e miseráveis;
 - ii. a elevação dos patamares de eficiência e de redistributividade do gasto social, incluindo a revisão do padrão de financiamento dos programas;
 - iii. a reforma dos parâmetros e perfil da proteção social, segundo critérios socialmente mais justos de igualdade e equidade;
 - iv. finalmente, uma reforma administrativa da máquina estatal responsável pelas políticas sociais, de modo a corrigir suas piores distorções e apoiar a efetivação dos objetivos anteriores.

São estes os termos genéricos do discurso que afirmava ser o *resgate da dívida social* tão importante quanto o das outras dívidas acumulada durante o regime autoritário, a dívida institucional (a restauração do Estado de Direito) e a dívida externa.

- iniciada **a Nova República**, o período 85 - 87 assiste a um duplo movimento de alteração do perfil da proteção social no país:
 - no plano mais estrutural, desencadeia-se o processo de reforma de cada subsistema de políticas sociais, através das Grandes Comissões criadas no Executivo;
 - no plano mais imediato, são introduzidas alterações em alguns programas e iniciado um programa emergencial de combate à pobreza⁷;

⁷ Várias medidas de descentralização são introduzidas em diferentes programas federais. O BNH foi extinto em 1986. Em 1987, tiveram início convênios entre os três níveis de governo visando a constituição do SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde. Os Planos de Prioridades Sociais- PPS estiveram em vigência em 1986 e 1987.

- em 1988, a nova Constituição Federal consagra os princípios gerais que haveriam de presidir, em termos mais decisivos, a reforma do sistema brasileiro de proteção social;
- entre 88 e o final da década, desencadeou-se a produção legislativa complementar às disposições constitucionais. O processo avança para os anos seguintes, agora sob novas agenda e concepções de política social.

O movimento descrito dá conta, entretanto, de apenas uma das dimensões do processo de reformas do sistema de proteção social no período de transição democrática. A outra, que completa o processamento mais integral daquela agenda reformista, opera no plano das ações concretas do governo e responde com mais sensibilidade às pressões imediatas da inflação, das oscilações da economia e dos ajustamentos econômicos com que se trata de administrá-las.

Crise, ajustamento econômico e política social: a outra face da agenda de reformas

Embora interligado com o processo de abertura e democratização, este outro movimento obedece, entretanto, a lógica distinta, que recobre, dinamicamente, a relação ajustamento econômico x custos sociais da recessão x programas sociais.

É conveniente registrar, desde logo, a direção política conservadora que teve o movimento de abertura do regime e de transição à democracia, no Brasil de Geisel à Tancredo, assim como a lógica de 'ajuste passivo' da primeira metade dos 80. Se este foi capaz de alavancar a reestruturação do setor privado e proteger o padrão e nível da riqueza existente, preservando a estrutura de poder sobre a qual se assentava, não deixou entretanto de produzir severos custos sociais, cujas mais expressivas manifestações estiveram no aumento da incidência da pobreza e na aceleração da taxa de desemprego, que atingiram suas piores marcas em 1983.

Se recuarmos até o início do processo, por volta da segunda metade dos 70, pode-se verificar que, passado o otimismo com que se quis conduzir o II PND, diagnósticos negativos da política social ganharam densidade, frente à crise econômica que rapidamente punha a nu o déficit social acumulado. Naquele momento, começaram a ficar claras as limitações do perfil do financiamento e do gasto social, tão vinculados às contribuições sociais e, por isso mesmo, tão sensíveis ao comportamento cíclico da economia. Porém,

praticamente não foram tomadas medidas que pudessem compensar ou minimizar os efeitos sociais da recessão, menos em relação ao desemprego.

A introdução da **idéia de tratamento emergencial da pobreza e do desemprego** somente se dará na nova conjuntura política de 85/86. Segundo os termos da estratégia de reformas da transição, procurou-se acoplar um programa de reformas estruturais a ações imediatas, dirigidas aos segmentos da população mais agudamente afetados pela situação econômica. Com tal preocupação, o primeiro programa heterodoxo de estabilização - o Plano Cruzado, de 1986 - além da elevação em 15% do salário mínimo, fez-se acompanhar dos Planos de Prioridades Sociais, concebidos como programa emergencial de combate à fome, ao desemprego e à miséria, mobilizando recursos da ordem de 1,6% do PIB. Tanto quanto o programa de estabilização, os PPS esbarraram na falta de apoio político, 'desaparecendo' na ineficiente máquina pública.

Já sob o subsequente plano de estabilização (o Plano Verão de 1988-1989), a política social e a sua reforma perderam centralidade, entrando em ritmo de estagnação, apenas reduzido pelas pressões clientelistas despertadas pela campanha eleitoral de 1989.

Foi sob esse duplo movimento que se formou e implementou a agenda de reformas dos programas sociais na transição democrática. Creio estarmos, então, de posse dos elementos necessários para avaliar o sentido e os limites das modificações introduzidas.

2.3.2. A Constituição de 88: um padrão mais generoso de proteção social?

É inegável o avanço realizado pela Constituição de 88, em matéria de política social. Isto porque, vistas em conjunto, as inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. De fato, a Constituição de 88 registra:

- a ampliação e extensão dos direitos sociais;
- a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;
- um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema;
- a universalização do acesso e a expansão da cobertura;
- a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim,

- um maior comprometimento do Estado, projetando mesmo um acentuado grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais.

Em relação aos **direitos trabalhistas**, a ampliação foi também significativa, reduzindo a jornada de trabalho; introduzindo um pagamento adicional para as férias; estendendo de 12 a 14 anos a proibição ao trabalho.

No plano organizacional, a descentralização e ampliação dos graus de *participação social* nos desenhos e formatos dos programas, através de conselhos, foram uma vez mais as fortes diretrizes para o reordenamento dos programas.

Finalmente, na *dimensão financiamento*, a Constituição reforçou, diversificou e fez convergir fontes e receitas, tendendo a diminuir o peso das contribuições no financiamento do gasto social e a sensibilidade desse último às oscilações da economia

Não se pode negar também que esta generosa perspectiva que se quis imprimir à reforma social, como condição da democratização do país, enfrentou desde logo os limites da crise econômica e seus efeitos sobre o aumento das demandas e encolhimento de recursos. Entretanto, não se reduziram a esse descompasso os limites enfrentados. Ao contrário, as crescentes dificuldades com recursos públicos cada vez mais escassos provavelmente contribuíram para tornar mais claras as limitações dos próprios desenho e escopo das reformas delineadas pela Constituição de 88. Pelo menos em três níveis tais restrições podem ser detectadas:

- No plano das bases financeiras do sistema, em que pese o esforço para ampliar e diversificar as fontes, é de se notar que o financiamento das políticas sociais permaneceu ainda muito dependente de contribuições sociais e, em decorrência, das oscilações econômicas que afetam diretamente a base contribuinte.
- Em certa medida como decorrência do anterior, os recursos financeiros destinados às políticas sociais permaneceram muito centralizados no Executivo Federal, o que reduz o impacto do inegável esforço de descentralização verificado. A descentralização fiscal de forte teor municipalista realizada pela reforma tributária de 88, ao não ser adequadamente acompanhada por equivalente descentralização de encargos, veio reforçar, mais que superar, o distorcido quadro de distribuição federativa de responsabilidades em matéria de política social.
- Provavelmente, entre as limitações mais acentuadas do esforço reformista dos 80, está a permanência de fortes privilégios corporativos no sistema de políticas sociais. Em outras palavras, as diretrizes igualitárias e universalistas que legitimamente orientaram aquelas reformas não foram suficientemente fortes, entretanto, para enfrentar a defesa

corporativista de benefícios especiais e, em consequência, de comprometimento de parte dos recursos com privilégios de categorias sociais particulares.

A situação mais dramática verifica-se no sistema previdenciário. Dada a vitoriosa resistência dos interesses organizados, as alterações de 88 não reduziram as desigualdades intoleráveis que beneficiam certos tipos de aposentadorias (por exemplo, as alcançadas por tempo de serviço), certos regimes (por exemplo, os dos funcionários públicos) ou certas categorias de trabalhadores (por exemplo, membros do judiciário ou professores universitários). Apropriando-se de parte significativa dos recursos disponíveis, estas situações de privilégios operam como obstáculo à implementação de diretrizes e programas mais universalistas ou positivamente discriminadores dos segmentos mais vulneráveis. Em consequência, o sistema previdenciário passou a receber praticamente o conjunto dos recursos da seguridade social - em detrimento da política de saúde e dos programas assistenciais - e ainda assim enfrentando déficits financeiros, no último período (1995 e 1996).

Em contrapartida, a política de saúde - exatamente quando se tratava de implementar o SUS e seus programas universalistas e integrados - viu-se praticamente carente de bases seguras de financiamentos⁸.

Por razões dessa natureza, quase dez anos após a Constituição de 88, a reforma do sistema de política social brasileiro continua na ordem do dia. Em boa medida, essa recorrência deriva das alterações recentes do quadro valórico e econômico, que impuseram uma nova agenda de reformas. Mas deriva também da insuficiência ou da parcialidade com que foram ensaiadas as reformas da agenda democrática dos anos 80. Como tratamos de mostrar, suas inegáveis metas elevação da igualdade e da equidade - alimentadas por um otimismo econômico que, afinal, mostrou-se irrealista - foram sempre e tensamente contrariadas pela dinâmica dos interesses categoriais, pelos mecanismos da sua relação com o sistema político - o populismo, o clientelismo, o patrimonialismo - enfim, pelas forças de movimento próprias do padrão conservador de bem-estar social que exatamente se queria superar.

⁸ Além de não mais contar, desde 1993, com recursos de base previdenciária, enfrentou dificuldades judiciárias crescentes com o COFINS. Dependente de insuficientes recursos orçamentários federais - que respondem por 80% do seu financiamento - a área da saúde passou a estar financiada, em 1997, por um novo imposto - a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, CPMF. A solução é apenas provisória, tal como o novo tributo, cercado de incógnitas o futuro do financiamento do SUS.

2.3.3. A nova agenda de reformas dos anos 90

Ao final dos anos 80, amplos setores da população haviam já experimentado derrotas políticas (por exemplo, das Diretas Já) e o fracasso dos planos de estabilização através do penoso reconhecimento de que não apenas o regime anterior havia se decomposto; o próprio Estado herdado do autoritarismo estava em crise, ou melhor, tinha esgotado suas capacidades e seu padrão de regulação. Entretanto suas estruturas ainda permaneciam intocadas, mesmo quando a Constituição de 88 tivesse iniciado o processo de reformá-las. A transição política havia podido impulsionar a mudança do regime, mais pouco ou nada alterara na estrutura viciada do Estado.

Menos ainda no plano das suas relações com a economia e com a sociedade. O agravamento da instabilidade econômica e o fracasso dos ensaios de estabilização foram acompanhados de um crescente esgotamento do otimismo que concebia como possível recompor e reerguer um modelo de desenvolvimento alavancado pelo intervencionismo estatal. No plano dos interesses, o ambiente inflacionário pedagogicamente revelava o modo quase patrimonial de defesa da velha riqueza sob formas de novos benefícios para os beneficiários de sempre.

Ampliando o escopo das reformas das políticas sociais, a reforma do Estado passou a integrar uma nova agenda sistêmica, cuja elaboração desencadeou-se no mesmo momento em que tinha início a implantação das novidades da Constituição. Sob esta modalidade mais ampla, compareceu já nos programas de governo dos candidatos que disputaram as eleições presidenciais de 1989; em seguida, ocupou posição central no discurso modernizador do governo Collor de Mello, mas assumiu densidade e feição mais madura apenas na segunda metade dos anos 90, sob o governo Fernando Henrique.

Nos anos 90, é portanto sob o signo do ajustamento econômico e das reformas institucionais que se vai armar a nova agenda de reestruturação do sistema de políticas sociais.

2.3.3.1. Ajustamento econômico e reformas: paradoxos da experimentação neoliberal

É moeda corrente a afirmação de que o Governo Collor teve a virtude de introduzir na agenda política a pauta da modernização econômica e institucional do país. Se verdadeira, tal tese não tem entretanto o mesmo significado para o sistema de políticas sociais. Neste caso, o núcleo político daquele governo revelou-se profundamente conservador,

partimoniaalista e populista, contrariando até certo ponto, então, as diretrizes universalistas da reforma social ainda em curso, através da legislação infra-constitucional.

Com efeito, é possível distinguir, durante o turbulento e rápido período do governo (1990-1993), dois planos dinâmicos e contraditórios das políticas sociais. No primeiro, desenvolvido sobretudo no Congresso, processa-se uma intensa atividade de produção legislativa de complemento aos dispositivos da Constituição de 88⁹. 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. Rigorosamente falando, não se processa no período nenhuma reforma substantiva dos programas sociais que fosse além das alterações administrativas com que a nova administração iniciou o mandato, ainda que essas importem¹⁰.

Entretanto, pelo menos três movimentos da política social revelaram as orientações reais do governo e os efeitos negativos que produziu:

- a forte redução do gasto social federal, sob impacto do programa de ajustamento econômico e das restrições fiscais que dele decorreram¹¹;
- a desarticulação das redes de serviços sociais, resultante indiretamente da desastrosa reforma administrativa e diretamente do corte de programas sociais, principalmente os de natureza assistencial: por exemplo, foram extinguidos todos os programas de alimentação e nutrição em vigência até 1990, com exceção do programa da merenda escolar e do PAT;
- o estilo clientelista e patrimonialista de administrar a política social, com visíveis resultados de **(re)centralização** das decisões no Executivo Federal (acompanhada do reforço das relações políticas diretas com as Prefeituras Municipais) e de **assistencialização da política social** (priorização dos programas assistenciais e reforço dos mecanismos arbitrários de concessão dos benefícios).

⁹ Praticamente completa-se em 1991 a maior parte da legislação infra-constitucional, particularmente a à Previdência Social e ao SUS. Mais atrasada, a Lei Orgânica da Assistência Social foi aprovada em dezembro de 1994, ao final do período Itamar Franco.

¹⁰ Como se há de lembrar, o Projeto de Reconstrução Nacional, de 1993, anunciou ambiciosas diretrizes para a reforma da previdência (supressão de alguns tipos de aposentadorias e tetos mais estreitos para os benefícios) ou do financiamento do ensino superior (introdução do co-pagamento), porém não ultrapassou o plano discursivo inicial.

¹¹ O gasto social federal caiu ao seu patamar mais baixo, entre 1980 e 1996, no ano de 1993. O gasto per capita com saúde, por exemplo, que fora de US\$80 em 1989, mal ultrapassou US\$40, naquele ano.

Se se considerar ainda os efeitos negativos sobre a pobreza e a desigualdade, derivados do ajustamento fiscal, pode-se então perceber a situação paradoxal vivida pelo Brasil, nesse período. Ao mesmo tempo em que se implantavam as reformas generosas do sistema de proteção social, o país experimentava forte estagnação dos programas sociais e a mais séria deterioração das redes públicas de serviços da sua história contemporânea.

Ao se processar então aquela que foi a agenda democrática de reformas dos programas sociais, deparamo-nos com essa situação desconcertante: a proteção social passou a estar assentada sobre um conjunto de definições e princípios bem mais generosos que os vigentes até os anos 80, mas distanciava-se das demandas reais, revelando-se mais frágil e menos capaz de minorar a situação social agravada pela instabilidade econômica e pelo ajustamento.

Situação tão mais paradoxal quando examinada pelo ângulo da proteção aos segmentos mais pobres da população: esta adentra os anos 90 desprovida até mesmo dos programas assistenciais com que contava, mesmo que precariamente, nos anos 80. Em outras palavras, com as novas definições constitucionais e legislativas, ampliaram-se, no plano jurídico-institucional, os direitos sociais e o escopo da proteção social, mas simultaneamente aprofundou-se a brecha social. *Aquela primeira etapa de reformas tidas como generosas conviveu com seu oposto, o aumento da distância entre cidadãos habilitados (entitlements) para benefícios e serviços sociais, e cidadão sem títulos; entre cidadãos protegidos e cidadãos desprovidos de qualquer proteção.*

Seguramente, tal resultado não pode ser atribuído tão somente ao governo Collor. Mas naquele período de forte condensação social, uma modernização neoliberal incompleta e incompetente, mesclada à gestão patrimonialista do Estado, desenhou um dos ajustamentos mais impiedosos da América Latina, exatamente num país que atrasara as reformas institucionais convencionais em nome de formas mais democráticas de reestruturação.

No período seguinte, a experiência socialdemocrata de reformas houve que arcar com tal passivo, entre os pesados legados que herdou.

2.3.3.2. *O sistema de proteção social e a experiência socialdemocrata¹² de ajustamento econômico e reformas institucionais*

As metas de manutenção estabilidade econômica, alcançada com o Plano Real de 1994, e de implementação das reformas institucionais integram o eixo do programa de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995). Reconhecendo o inevitável custo social do ajustamento econômico, o projeto governamental pretendeu, desde o primeiro momento, enfrentar o desafio de simultaneamente processar as necessárias reformas e consolidar a democracia. As dimensões política e jurídica da reforma do Estado compõem um dos vetores do modernização das instituições democráticas. No outro vetor, que aponta para os conteúdos sociais da democracia, está a reestruturação do Estado de Bem-Estar, objetivando o aumento dos graus de equidade e igualdade na sociedade brasileira.

As enormes e reconhecidas dificuldades de preservar o compromisso socialdemocrata nas condições do ajustamento, das reformas institucionais e da integração à economia globalizada recorrentemente abrem espaço para a identificação do governo com o projeto neoliberal. É esta polarização que vem marcando monotonamente o debate acerca dos rumos da política social no país. Para melhor avaliar o sentido da reestruturação das políticas sociais, parece-nos necessário avançar para além daqueles termos, e examinar tanto o perfil projetado para as políticas sociais quanto as ações concretas que o governo vem implementando nesta área.

A Estratégia de Desenvolvimento Social: eixos e programas

Explicitada em princípios de 1996, a estratégia de desenvolvimento social do governo reafirma, como condições necessárias, a estabilidade macroeconômica, a reforma do Estado e a retomada do crescimento econômico e aponta os eixos sobre os quais repousa:

- *os serviços sociais básicos*, de caráter universal, envolvendo os programas de previdência social, saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento;
- *os programas de trabalho, emprego e renda*, voltados para gerar novas oportunidades de trabalho e eliminar formas socialmente discriminatórias ainda prevaescentes no mercado de trabalho;

¹² Uso a expressão socialdemocrata para referir-me ao padrão institucional-redistributivista de políticas sociais de que fala Esping Andersen, quando o diferencia do padrão liberal e do padrão conservador. Tal conceito não se confunde com o de partido socialdemocrata nem mesmo com o de direção política socialdemocrata.

- os *programas prioritários*, tanto os que se destacam no interior dos programas universais, quanto os que conformam o Programa Comunidade Solidária, voltado para o combate à pobreza.

A combinação e equilíbrio entre programas universais e focalizados, assim como a discriminação de metas de curto e médio prazo pautaram explicitamente a organização do programa social do governo, segundo uma articulação bastante complexa. Assim, a ênfase nas *políticas sociais universais* reafirma a responsabilidade pública e o comprometimento do gasto com estes setores - e não apenas com os programas emergenciais e compensatórios. Ao mesmo tempo, insiste-se na urgência da reforma e da reestruturação dos serviços sociais básicos, de modo a efetivamente universalizá-los, a melhorar sua eficácia e qualidade e aumentar seu impacto redistributivo. A descentralização, a participação social e as parcerias (do estado com setores empresariais e organizações não-governamentais) constituem as diretrizes desta reestruturação.

O eixo referente ao *emprego* torna explícito o reconhecimento de que, nas condições atuais da reestruturação econômica, a política social envolve necessariamente o mix de programas públicos destinados a alavancar a *geração de emprego*¹³, a melhorar a *qualificação profissional*¹⁴ e a garantir a *proteção ao trabalhador*¹⁵.

Por sua vez, o eixo dos *programas prioritários* traz, como novidade, a distinção entre, de um lado, um conjunto de 33 programas, destacados entre os que compõem as políticas setoriais universais e, de outro, o complexo programático constituído pelo Programa da Comunidade Solidária. No primeiro caso, confere-se prioridade àqueles programas que, embora universalmente dispensados, são de mais forte impacto redistributivo, atingindo principalmente os segmentos de mais baixa renda da população. Combinam-se aí tanto programas institucionais estratégicos, como é o de valorização do ensino fundamental ou a consolidação do SUS, quanto o de expansão do ensino técnico ou o de redução da mortalidade infantil; tanto o programa de assentamentos rurais quanto o de fortalecimento da agricultura familiar. Em outras palavras, a opção estratégica é a de focalizar grupos

¹³ Através de financiamento a pequenas e micro empresa; de investimentos públicos em infraestrutura urbana; de desregulamentação das relações contratuais de trabalho e de modernização do sistema de intermediação de mão-de-obra.

¹⁴ Programas de qualificação e elevação da empregabilidade da mão-de-obra, incluindo incentivos a empresas com este objetivo. É também citado o programa de combate ao analfabetismo adulto.

¹⁵ Envolvendo reforço do seguro-desemprego e benefícios aos trabalhadores aposentados rurais e carentes.

vulneráveis e ações prioritárias *no interior dos programas universais*, e não em seu detrimento.

O Programa da Comunidade Solidária introduziu inovações importantes na experiência brasileira de combate à pobreza. Desde logo, de modo a evitar os tradicionais impasses e obstáculos e, ainda, ganhar efetividade na eliminação da pobreza, atingindo-a na sua heterogeneidade e diferenciação, o novo programa, além de concentrar-se em formas inovadoras de ação e controle, privilegia ações sociais integradas - de caráter universal e emergencial -, mas também contínuas, flexíveis e descentralizadas¹⁶. Também inovou ao introduzir a delimitação territorial - municípios com maior incidência de pobreza - como um dos critérios que, aliado ao de renda, focalizam os beneficiários. Sendo um programa federal, assentou-se entretanto na parceria e articulação das três esferas de governo. E sendo um programa público, organizou-se também sobre a parceria com o setor privado, tanto empresarial quanto filantrópico. Ações nesta direção são implementadas pelo seu Conselho, integrado por uma maioria de membros pertencentes à sociedade civil.

Em termos de concepção e desenho, o programa de combate à pobreza tratou de afastar-se tanto da tradição clientelista e quanto das limitadas formas meramente compensatórias e assistencialistas, presentes nos cardápios e receitas de ajustamentos. Aliás, até mesmo para marcar distância - além de evitar novos paralelismos na organização do estado - optou-se pela não criação de um financiamento especial para o programa, do tipo Fundo Social de Emergência. Nem configurou-se como pólo de disputa com programas sociais universais, ao contrário, já que estes também o integram.

É importante sublinhar que, apresentado com a força de um compromisso político, esta estratégia de desenvolvimento social não se pauta pelo recuo estado, através de diretrizes privatizantes, mesmo quando reconheça os fortes focos de ineficiência da máquina pública na provisão dos serviços sociais - por isso a importância da reforma administrativa. nem parece entender que, por si só, possa reverter tendências socialmente negativas - como é o desemprego -, muito mais dependentes do dinamismo da economia. Não por acaso a retomada do crescimento foi definida como uma das condições de viabilidade e sucesso deste programa social.

¹⁶ O programa, através de diversos programas setoriais e ações específicas, atua em cinco áreas, a saber, saúde e nutrição; serviços urbanos (saneamento e habitação popular); assentamentos rurais; geração de emprego e renda (programas de crédito e qualificação de mão-de-obra) e promoção social (principalmente junto ao segmento infante-juvenil).

Em grande medida, a implementação desse depende vem se dando a um ritmo definido em dois planos, o imediato, que respone principalmente à condução da política de estabilização e, no prazo medio, o do encaminhamento do conjunto das reformas. Várias alterações de organização e orientação ainda assim estão sendo autonomamente introduzidas nos programas. Vejamos as principais.

1995-1996: O novo perfil das políticas sociais

No plano real das ações sociais de governo, os anos de 1995 e 1996 guardam, em relação ao período anterior, relações de continuidades e rupturas. Desde logo, não se verifica nenhuma reforma ou alteração estrutural do sistema de proteção social; entretanto acumulam-se já modificações importantes que, pelo menos projetam um perfil distinto do até há pouco vigente.

Em termos de posição relativa de programas e áreas, duas inovações chamam a atenção: a maior centralidade que tem sido conferida aos programas universais, especialmente à educação fundamental, de um lado; de outro, o reforço de programas de crédito popular - área praticamente inexistente, até bem pouco tempo, no sistema brasileiro de proteção social¹⁷.

Já em termos das alterações sistemáticas na gestão e orientação de políticas, é possível distinguir, no novo perfil que se vem consolidando:

- *Nova institucionalidade participativa* da política social - Seja porque se implementaram mais aceleradamente dispositivos constitucionais, seja por corresponder a opções de gestão, os programas sociais brasileiros passaram a contar com um decisivo formato participativo, do tipo conciliar, institucionalizando experiências anteriores. Ou seja, conselhos nacionais, de composição mista de membros do governo e representantes de diferentes setores da população, passaram a ocupar lugar central e atuante nas estruturas decisórias da política social. No período atual, conta-se uma vintena ou mais deles
- *Alteração dos parâmetros de gasto dos programas universais e reforço do papel redistributivo do gasto social federal em relação a desigualdades regionais e locais.* Através de alterações legislativas e novos desenhos de programas, foram induzidos

¹⁷ Foram criados e implementados os Programas de Geração de Emprego Urbano e Rural (PROGER), assim como o programa de Crédito Popular, do tipo Banco do Povo, administrado pelo BNDS.

parâmetros nacionais *per capita* para o gasto com educação fundamental¹⁸ e saúde (neste caso, ainda em discussão) e critérios redistributivos do gasto federal em benefício de regiões e municípios mais carentes.

- *Descentralização dos programas e da execução do gasto* . A diretriz de descentralização dos programas sociais tem sido implementada em distintos planos:
- extinção de agências centrais e delegação de funções para estados e municípios¹⁹; ii) estímulos à municipalização; iii) transferências diretas de recursos para unidades de serviços (escolas), fundos e órgãos municipais e estaduais responsáveis programas sociais²⁰. Neste último caso, a inovação institucional é bastante forte.
- *Introdução de critérios técnicos na alocação de recursos* - Principalmente em relação aos programas assistenciais e de combate à pobreza, mas também no caso das transferências de recursos federais para o ensino, foram suprimidos os mecanismos clientelistas de alocação de recursos, tais como agências centralizadas ou sistemas de barganhas diretas através de projetos especiais²¹.
- *Aferição e Melhora dos padrões de qualidade das redes públicas de serviços sociais* - Principalmente no sistema educacional básico, mas em geral nos serviços sociais públicos, têm sido deliberadamente introduzidos sistemas de monitoramento e avaliação, parâmetros e aferições nacionais de qualidade, mecanismos e equipamentos de capacitação e modernização²².
- *Reforma da Previdência Social* - Entre as áreas sociais, a Previdência Social é a única que, em termos globais, está sendo submetida a um processo de reforma dos seus princípios de organização, juntamente com os outros projetos de reformas institucionais encaminhados ao Congresso Nacional pelo Executivo Federal. O novo desenho, ainda sob intensa discussão, pretende extinguir privilégios que beneficiam apenas alguns segmentos, entre eles os funcionários públicos. Provavelmente deverá também nndistinguir o sistema público básico - compulsório, administrado por sistema de

¹⁸ A nova lei de Manutenção do Ensino e Valorização do Magistério, para o ensino fundamental, aprovada em 1996, determina um gasto mínimo por aluno/ano de US\$300, a ser completados por estados e governo federal sempre que não seja atendido. Constitui forte estímulo à municipalização deste nível de ensino.

¹⁹ Entre os primeiros atos do governo, esteve a extinção da LBA e da CBIA - as grandes agências do clientelismo na área da assistência social.

²⁰ Tanto no programa da merenda escolar (PNAE) quanto em programas do MEC/FNDE, os recursos federais têm sido repassados diretamente às associações de pais das escolas, no caso dos últimos, ou às Prefeituras e Secretarias Estaduais, no caso da merenda. Tal descentralização do gasto constitui uma quase 'revolução copernicana', no caso das escola de ensino fundamental.

²¹ No caso do Programa da Comunidade Solidária, foram atendidos todos - e somente aqueles - municípios de alta incidência de pobreza, segundo medidas do IBGE. No caso das transferências do MEC, os recursos são calculados em base a *per capita* por alunos, sendo 50% maiores nas regiões e municípios mais pobres.

²² Foram aceleradas e estendidas a outras séries e níveis de ensino as avaliações pedagógicas nacionais. Foram também elaborados parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental e médio. Um ambicioso programa de capacitação docente, através de rede nacionalde TV, é diariamente veiculado, desde1996.

repartição simples e garantido benefícios até certo teto - de regimes complementares facultativos, contratados no mercado privado e/ou público de seguros.

No plano do desempenho concreto, vários êxitos podem ser já creditados aos novos encaminhamentos federais na área social. Entretanto, são ainda enormes as dificuldades enfrentadas, especialmente em algumas áreas e dimensões.

Tome-se, em primeiro lugar, a questão do desemprego. Em que pese a maior sensibilidade da política social para a questão - ampliando programas de apoio creditício e de capacitação - estes constituem resposta sabidamente insuficiente, mais ainda quando se sabe que, apesar da transição demográfica em curso, perdurará por tempo ainda longo a pressão dos grupos etários jovens sobre o mercado de trabalho. Entretanto, a retomada do crescimento econômico segundo um padrão gerador de postos de trabalho, não parece ser solução já visível no horizonte do país.

No plano dos programas, o sistema de saúde continua mergulhado em problemas de toda ordem, que comprometem seriamente seu desempenho. Entre eles, está o gigantismo do SUS e de sua clientela; as dificuldades de implementar a boa gestão, além da trágica situação do seu financiamento, praticamente não equacionado desde o princípio da década. São ainda modestas as iniciativas do governo, ao tempo em que se acumulam insatisfações da população e mesmo pressões para reverter as definições constitucionais de gratuidade e universalidade da atenção médico-sanitária.

Entretanto, a solução através da descentralização da saúde e de outros serviços sociais básicos não parece constituir solução para o médio prazo. Onde tem sido acelerada, os resultados são inegavelmente positivos, como é o caso da referida experiência dos programas federais para educação e até mesmo em relação às formas mais descentralizadas de gestão da saúde. Estes e outros exemplos mostram a eficácia e a ampla margem que ainda se dispõe para reformas da organização dos programas, mesmo quando operadas em condições de restrição de recursos, e é nessa senda que parece apostar a estratégia governamental. Ora, há limites que muito rapidamente podem se impor a tais processos, principalmente quando isolados de outras medidas de melhora, inclusive a que contemple elevação do patamar do gasto. É esse, com certeza, o caso da política de saúde, estaganda no compasso de espera em que entrou há mais de três anos; mas será seguramente o caso das outras áreas, sempre que se defrontarem, no processo de descentralização, com as dificuldades fiscais e financeiras hoje enfrentadas pelos estados e por boa parte dos municípios, em função do ajustamento fiscal a que estão

submetidos. Uma melhor coordenação da política de descentralização, adequada à nossa estrutura federalista, é indispensável para a boa implementação da estratégia social proposta.

Finalmente, mesmo sob o risco da repetição, retomemos a questão dos recursos. As fortes restrições fiscais - endurecidas mais ainda desde 1995, quando passou a operar o Fundo de Estabilização Fiscal - definitivamente afetam o conjunto do sistema, deixando margens muito estreitas para a melhora da política e dos programas. Sem dúvida, níveis mais altos de eficácia do gasto podem e poderão ser atingidos por reestruturação administrativa, caminho que tem sido bastante aproveitado pelos administradores federais. Mas provavelmente tenderão a se esgotar estas possibilidades, até mesmo em função de seus sucessos, o que faz retornar à questão do patamar do gasto social a discussão sobre os rumos da política social. O próximo item retoma o problema, examinando-a através de alguns indicadores da estrutura e desempenho do gasto.

Em direção a um outro padrão de políticas sociais: notas à guisa de conclusão

O resultado de mais de dezesseis anos de experimentação reformista no campo das políticas sociais paradoxalmente frustra e gratifica. Ao final do ciclo de mudanças dos anos 80, a ausência de um reordenamento consistente dos sistemas de proteção social indica que a agenda de reformas processou-se nos limites de uma combinação desequilibrada entre *políticas econômicas de claros objetivos e políticas sociais oscilantes, frouxamente definidas e de objetivos pouco transparentes*. Com certeza, não é este o melhor cenário para a aspiração de maior equidade, muito menos para corrigir e melhorar os programas e as políticas sociais.

Em dois planos, porém o sistema de políticas sociais registra saldos positivos dessa primeira onda de transformações. No plano dos *valores*, mesmo quando mescladas com a mobilização defensiva das corporações, certas formas de resistência a alguns estereótipos de reformas - principalmente aos impulsos privatistas e às concepções meramente compensatórias da primeira hora - revelam a persistência de valores solidaristas nos quais poderão se firmar novos formatos de ação social.

A preservação da concepção universalista e pública da educação e da saúde, ou a preferência por modelos previdenciários que envolvam, na base, compromissos solidários,

sinalizam nesta direção. Mas a expressão provavelmente mais alvissareira dessa potencialidade ética é a superação relativa do antagonismo que, no início do ciclo de reformas, opôs concepções universalistas a concepções focalizadas e seletivas de programas sociais.

Aquela polarização radical e simplificadora veio desembocar, hoje, em matriz mais complexa na qual o que se opõem são sobretudo formas e modalidades de combinar o universal e o focalizado; o estrutural e o emergencial; o curto e o longo prazo, expressando tanto o *aggionamento* das concepções de justiça social quanto o amadurecimento do pensamento social ao reconhecer a importância da melhora da efetividade do gasto social para a construção dos direitos da cidadania.

No *plano institucional* residem os mais palpáveis resultados positivos dessa etapa de mudanças. Ainda que não se possa falar, no Brasil de uma reforma compreensiva do sistema de proteção social, o período foi e tem sido muito rico em *experimentação, alterações e inovações institucionais*, concentradas em três vertentes principais: a *descentralização* da prestação dos serviços sociais; o aumento relativo da *participação social* nas formas colegiadas que tendem a acompanhar os programas inovadores; enfim, a formidável ampliação do campo e da experimentação de *parcerias* entre o setor público, o setor privado lucrativo e principalmente o setor privado sem fins de lucro, principalmente sob as novas formas da organizações-não-governamentais.

Os impactos são ainda modestos e heterogêneos, mas aqueles processos sem dúvida indicam os novos perfis e os inéditos estilos de política que criativamente vêm sendo construídos no campo da proteção social brasileira, mesmo quando o sistema de políticas sociais não tenha sido adequada e plenamente modificados.

É esse o terreno fértil em que a perspectiva social-democrata pode fortalecer as raízes sobre as quais poderá armar uma nova geração de políticas sociais.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br