

NEOLIBERALISMO, REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX NO BRASIL

PEDRO HENRIQUE CARINHATO¹

Resumo: Este artigo analisa a articulação entre o Estado brasileiro e as políticas sociais nas últimas décadas do século XX. Buscamos salientar a reorientação aplicada ao aparelho social, consoante às transformações políticas e econômicas ocorridas em âmbito internacional, caracterizadas pelas crises econômicas que atingiu os países periféricos e o próprio processo de globalização neoliberal ou mundialização do capital, bem como as determinações impostas pelos governantes brasileiros no marco do neoliberalismo.

Palavras-chave: Política Social; Neoliberalismo; Reforma do Estado; Política focalizada; Política universal.

Abstract: This article analyzes the articulation between the Brazilian State and social politics in the 1990's decade. We pointed out the applied reorientation to the social apparel, according to the political and economical transformations happened in international extent, characterized for the economic crises that the peripheral countries and the process of neoliberal globalization or mundialization of the capital as well as the determinations imposed by the Brazilian rulers in the mark of the neoliberalism.

Key words: Social politics; Neoliberalism; Reform of the State; Focused politics; Universal politics.

INTRODUÇÃO

O momento que o Brasil passava no início da década de 1990 pode ser sintetizado em desafios e contradições centradas num regime de altíssima inflação e incertezas quanto à condução política que seria tomada para uma nova tentativa de arrefecimento desse fenômeno econômico. Nessa acepção, buscou-se uma forma que equalizasse a aporia econômica e, simultaneamente, abrisse espaço para um novo caminho para a acumulação de capital, qual seja: a financeira. Diante desse novo espectro, o Brasil – com um histórico de “atrasos” – é sugado para uma nova etapa do capitalismo mundial.

Conformam-se novas concepções e idéias acerca de como gerir um Estado e qual seu real papel ante a essa nova realidade que é imposta. A visão de mundo vencedora solapou as antigas bases em que estavam compostas as áreas governamentais. Partindo de um novo paradigma econômico, este se espalhou com intensidade abissal para as outras áreas da gerência pública, de forma que lhes restou apenas a possibilidade de adaptar-se. Como reflexo das reformas aplicadas à área

econômica, buscaremos aferir acerca de como se concebeu a ideologia neoliberal, por quais razões ela se instalou no Brasil e em toda a América Latina e por fim, pensar suas implicações para o espaço de ação das políticas sociais dos governos vigentes no transcurso dos anos 90, evidenciando os mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Este artigo apreende desde a conformação ideológica do Neoliberalismo, passando para o contexto específico mundial e latino-americano, até os aspectos mais pormenorizados, como a reforma administrativa, a participação dos setores não públicos na área social e, sobretudo, a conformação da política social inserta na disjuntiva políticas sociais universais e focalizadas. Utilizaremos essa opção metodológica de conjugar política social e questões do campo político e econômico, porquanto segundo Armando Boito Jr: “a pobreza não é um dado natural com o qual se deparam os governos neoliberais; ela é produzida pela própria política econômica neoliberal, que reduz o emprego e os salários e reconcentra a renda” (BOITO JR, 1999, p. 77).

A IDEOLOGIA NEOLIBERAL E SUA ENTRADA NA AMÉRICA LATINA

Para realizar o estudo das políticas sociais dos anos 90, é preciso perscrutar seu entorno. Em outros termos, deve-se fazer uma reconstituição dos processos políticos, econômicos e sociais mais recentes que levaram à vitória política do neoliberalismo no Brasil. Para este empreendimento, destacaremos na análise: i) a ideologia neoliberal e sua implementação no mundo, na América Latina e no Brasil; ii) os ajustes macroeconômicos engendrados a partir de uma determinada concepção de estabilização monetária; iii) a Reforma do Estado e suas determinações, como parte constitutiva de um projeto ambicioso de realocar o poderio estatal para a promoção do desenvolvimento; iv) e as mudanças ocorridas na concepção da política social a partir e ao longo do período citado.

A ideologia neoliberal contemporânea é, fundamentalmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veementemente a intervenção estatal na economia. Segundo Boito Jr:

Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva a intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal (BOITO JR, 1999, p. 45).

Dentre essas superioridades, podemos distinguir quatro delas, as quais são normalmente propaladas pelos ideólogos do neoliberalismo: Em primeiro lugar, a superioridade econômica, já que o livre jogo da oferta e procura e o sistema de preços a ele ligado permitiria uma alocação ótima dos recursos disponíveis. Dessa forma, cresceria a riqueza geral. Em segundo, a superioridade política e moral, já que a soberania do consumidor, num ambiente de concorrência, possibilitaria o desenvolvimento moral e intelectual dos cidadãos. Poder-se-ia apontar certas similitudes nesta etapa com o liberalismo político de John Stuart Mill, no que tange à liberdade de pensamento e o direito ao voto. A terceira é propriamente uma constatação e crítica quanto à ação econômica do Estado: diferentemente do mercado, a ação estatal, seja como produtor de bens e serviços, seja como regulador das relações entre os agentes econômicos, seria danosa. Economicamente, ela deformaria o sistema de preços – o principal indicador das necessidades econômicas da sociedade – criaria monopólios, eliminando a soberania do consumidor e, desse modo, deixaria de punir a ineficiência. No

plano político, a ação econômica do Estado criaria privilégio para alguns e dependência para muitos. Os cidadãos acostumar-se-iam ao paternalismo do Estado, e assim deixariam de desenvolver sua capacidade de iniciativa para resolver seus próprios problemas. E quanto aos serviços públicos, eles não seriam valorizados por seus usuários, uma vez que não seriam eles que o pagariam (BOITO JR, 1999).

Estes apontamentos defrontam-se com o Estado de Bem-Estar Social europeu. Os pensadores neoliberais argumentam que o igualitarismo (relativo) promovido por esse modelo, destruiria a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Ademais, a desigualdade seria um valor positivo, pois disso precisariam as sociedades ocidentais (ANDERSON, 1998).

É a partir da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1974, quando a economia mundial foi jogada numa recessão¹, que as idéias neoliberais passaram a ter espaço. O receituário liberal era duro: a manutenção do Estado forte na capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Em sua aplicação prática, a construção da hegemonia neoliberal iniciou-se ao final dos anos 70, quando foi eleita Margaret Thatcher² em 1979 na Inglaterra e Ronald Reagan em 1981 nos EUA. É pertinente salientar a capacidade da ideologia neoliberal tornar-se hegemônica para boa parte dos países que anteriormente tinham como paradigma o Estado de Bem-Estar Social. Uma das razões para a constituição de sua hegemonia pode ser explicada através da desregulamentação financeira. Fruto do processo de mundialização, trata-se de um mecanismo para a manutenção da acumulação de capital por parte das elites, como forma a substituir a pujança e a lucratividade da produção de mercadorias reais de outrora. Ademais, o próprio colapso da URSS contribuiu tangencialmente para o

¹ Segundo Chesnais (1996), o capitalismo havia entrado em uma crise de superprodução a partir do início dos anos 1970, que teria se tornado crônica. O forte incremento da produção e da capacidade produtiva mundial decorrente da entrada maciça de produtos alemães e japoneses no mercado mundial acabou afetando a lucratividade das empresas e gerou capacidade ociosa acima da planejada. Apontamos também para a elevação dos juros norte-americanos pelo governo Reagan, que causaram a explosão do serviço da dívida externa em diversos países, inclusive no Brasil.

² O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. O governo Thatcher contraiu a emissão monetária, elevou a taxa de juros, baixou os impostos, aboliu os controles sobre fluxos financeiros e cortou gastos sociais, dentre outras realizações (ANDERSON, 1998).

trunfo do neoliberalismo liderado e simbolizado por Thatcher e Reagan.

A América Latina³ vem a ser a terceira grande cena de experimentações neoliberais. De modo a adaptar a ideologia neoliberal para a América Latina, segundo seus ideólogos, nessa região o adversário da prosperidade econômica estaria no modelo de governo gerado pelas ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas. A entrada destes países se deu pela renegociação das dívidas externas, que obrigaram a pôr em prática um ajuste fiscal com o objetivo de saldar essas dívidas com seus países credores. Concebeu-se uma inserção eminentemente financeira para os países dessa região. Há de se ressaltar o importante papel de chanceleres que as instituições financeiras multilaterais como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial tiveram. Para auferirem empréstimos e um prazo maior para o pagamento das dívidas, os países foram obrigados a aquiescer ante as prescrições.

A VIGÊNCIA NEOLIBERAL NO BRASIL

O Brasil, objeto de nosso interesse maior, foi apresentado às políticas neoliberais a partir do governo Collor, mas somente com eleição de Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real – constituído na administração Itamar Franco – que o aplicou seus ditames no Estado Brasileiro. Segundo Fiori,

FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial. (FIORI, 1997, p. 14).

Entretanto, o Brasil aderiu à lógica neoliberal de forma retardatária. Acerca desse “atraso”, é possível aduzir um fator de suma importância como forma de retardar o advento neoliberal em nosso país. A ampliação da frente política de oposição ao regime militar no momento final da crise desse regime – acordos para a eleição direta de Tancredo Neves e José Sarney. Tal estratégia estreitava as possibilidades de política econômica. Além deste, temos a crescente mobilização social durante os anos 70 e 80 representada no Novo Sindicalismo, no MST e

posteriormente no PT, que coadunaram para que o projeto neoliberal não fosse implementado de forma cabal, como foi tanto na Argentina quando no Chile (FILGUEIRAS, 2000).

Após longo período o povo brasileiro voltava às urnas, em 1989, para eleger pelo voto direto o presidente e o vice-presidente da República. A eleição foi realizada num momento de profunda frustração da sociedade brasileiro como o governo Sarney, que fracassara no cumprimento de promessas proclamadas amiúde: controle da inflação, equacionamento do problema da dívida externa, retomada do crescimento econômico e distribuição de renda. Após uma disputa eleitoral bastante concorrida, o candidato – até então desconhecido da grande mídia – pelo Partido de Renovação Nacional (PRN), Fernando Collor de Mello elegeu-se para a presidência. Teve sua imagem construída pela mídia, tendo sua base de apoio eleitoral assentando-se principalmente no grande capital, nos setores mais atrasados do capitalismo brasileiro e em amplos contingentes das camadas médias.

Malgrado seu plano econômico Brasil Novo⁴ (Plano Collor), a viragem econômica estava embasada no pensamento neoliberal e consistia na reorientação do desenvolvimento brasileiro e na redefinição do papel do Estado. Seu discurso, que mais tarde seria apropriado pelos seus sucessores, dizia promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e competitividade. Numa frase, tratava-se de idéias apregoadas por parte dos políticos e da burguesia, acerca da necessidade do país de um “choque de capitalismo” (BRUM, 2002).

Vendo seu plano econômico não apresentar o desempenho imaginado, o regime de alta inflação ser mantido, Collor ainda teve seu nome ligado à corrupção, fato este que o levou a ser retirado da presidência e assim ter postergado por algum tempo a entrada definitiva do Neoliberalismo no Brasil. Concluído o processo de *impeachment*, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o posto para completar os dois últimos anos restantes daquele mandato. Suas principais orientações eram resgatar a ética na política e preparar o país para implantação de um novo plano de estabilização. Esta nova tentativa foi idealizada por um grupo de economistas comandados pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Sua tese era

³ Não obstante ocorrido um processo de privatização em massa, o continente latino-americano foi testemunha da primeira experiência neoliberal sistemática do mundo. Nessa região, apenas o Chile dos tempos ditatoriais de Pinochet foi o primeiro país a adotar, de forma austera, o neoliberalismo.

⁴ Este plano se caracterizou por ser um programa de estabilização articulado a um projeto de mudanças estruturais, de longo prazo. No seu conjunto, constituiu-se numa reforma monetária, um ajuste fiscal e uma política de renda associada a medidas de liberalização do comércio exterior e uma nova política cambial (FILGUEIRAS, 2000).

baseada na necessidade de uma “liberalização” das travas corporativas, que bloqueavam o surgimento de um empresariado dinâmico. O sucesso de sua estratégia, o Plano Real, o levou a vencer as eleições em 1994 e dar prosseguimento em seu projeto. Este plano faz parte de uma série de medidas que visavam a estabilização monetária e o fim de um duradouro regime de hiperinflação. Como é sabido, todos os planos de estabilização adotados nos últimos anos no continente latino-americano são da mesma ordem do Consenso de Washington⁵. Este na realidade organizou um plano único de ajustamento das economias periféricas, chanceladas por órgãos supranacionais como FMI e Banco Mundial (FIORI, 1997). Esta estratégia tinha o seguinte receituário: combate à inflação, através da dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, associado a uma ênfase na necessidade de ajuste fiscal. Junto dessas orientações, ainda podemos citar a reforma do Estado – mormente privatizações e reforma administrativa – desregulamentação dos mercados e liberalização comercial e financeira. Aplicadas tais políticas reformistas, o país estaria apto para o crescimento econômico.

REFORMA DO ESTADO

A temática da Reforma do Estado tem dominado a agenda política internacional desde os primeiros anos da década de 80. De certa forma, a reformulação do aparelho estatal se tornou uma questão praticamente universal, enquanto resposta à crise econômica que paralisou economicamente os países nos últimos decênios do século XX. Tais reformas justificaram-se na medida em que o esgotamento fiscal do antigo modelo de desenvolvimento econômico-social montado no pós-guerra se mostrava cada vez mais patente.

O Estado de Bem-Estar Social - paradigma econômico-social do pós-guerra - foi conformado a partir de três principais características: a orientação econômica keynesiana; a forte capacidade redistributiva e compensatória, que ampliou o leque de políticas sociais e o número de pessoas atingidas; e por último, no âmbito administrativo, um modelo

burocrático weberiano⁶, ao qual cabia tornar os setores públicos eficazes, meritocráticos e impessoais. Após ter seu momento áureo no pós-guerra, a crise do modelo está enraizada na crise estrutural da economia, potencializada pelos dois choques do petróleo que ocorreram no decurso dos anos 70. Utilizando políticas recessivas, como forma de combate à crise, viram suas receitas diminuir e suas despesas continuarem altas, ou até mesmo aumentando, fato este que os levou ao endividamento e conseqüentemente, à impossibilidade de desenvolver políticas e orientações econômicas com a autonomia de outrora. Ademais, assinalamos outro ponto importante: o Estado teve parte de seu poder econômico dilapidado com as transformações estruturais do sistema produtivo capitalista, sobretudo com a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em âmbito global. Nesse sentido, concomitantemente à perda da capacidade de regular os fluxos de capitais e mercadorias que circulavam na economia internacional, em sua face interna a crise figurou-se na redução da capacidade dos governos de regular o mercado interno, coordenar a alocação dos investimentos e arbitrar o conflito distributivo (Abrucio e Costa, 1998). Partindo desse cenário, constitui-se um paradigma de reforma do Estado, que no Brasil foi balizada por quatro grandes problemas durante o processo de reformulação do Estado:

[...] (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER-PEREIRA, 1998, pp. 49-50).

A agenda de reformas no Brasil foi introduzida pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, embora seus primeiros resultados tenham sido tímidos, com apenas algumas privatizações e muito alvoroço em relação aos serviços público, considerado o principal responsável pelos problemas do Estado.⁷ Foi somente no governo de

⁵ Trata-se de uma reunião sem caráter deliberativo, realizada ano de 1989, entre acadêmicos e políticos norte-americanos e latino-americanos para buscar soluções que findassem com a estagnação reinante por mais de vinte anos na América Latina. Ao cabo do evento, conformou-se um *paper* composto por dez recomendações, que posteriormente daria origem a um livro do economista John Williamson intitulado *Washington Consensus*.

⁶ No modelo burocrático weberiano, a ação deverá ser sempre referente a fins, havendo uma racionalidade pública e uma privada em seu modelo. Este serviu de base à formação da burocracia pública brasileira e à administração para o desenvolvimento.

⁷ Para análises do governo Collor no tocante às reformas, ver Diniz (1998).

Fernando Henrique que o tema foi tratado como *conditio sine qua non* para a volta do crescimento econômico e continuação da estabilização econômica. Constituiu-se um Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE -, que teve como titular Bresser-Pereira, como carro chefe do processo de reformulação do Estado.⁸ A reforma foi, de certo modo, bem aceita tanto pela sociedade quanto pela coalizão política de sustentação do governo. Para isso, houve uma forte associação entre a reforma e a crise fiscal do Estado, uma substancial associação entre reforma e continuidade do sucesso do Plano Real e por fim, a promessa de que a reforma tornaria o serviço público eficiente (Souza e Carvalho, 1999).

Como parte constitutiva de um processo abrangente que buscava criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo, “estimulado” a partir do Consenso de Washington, a reforma do Estado brasileiro seria, segundo seus defensores, uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa do crescimento. Embora de alcance diferenciado em cada país e condicionada às relações centro/periferia, a reforma passou por dois momentos. O primeiro correspondeu ao período de retomada da ofensiva do neoliberalismo estendendo-se até o início da década de 1990. O Estado foi fortemente criticado pelo seu caráter intervencionista, exigindo-se a redução do seu “tamanho” como uma condição ao livre funcionamento do mercado (Gomes Silva, 2001). O debate girou em torno da distinção entre as funções exclusivas e não exclusivas do Estado. Como solução primária foi enfatizada a racionalização dos recursos fiscais, através de abertura dos mercados, privatizações, etc, que foi iniciado e levado a cabo pelo governo federal.

Num segundo momento, esboçou-se uma suposta alternativa ao malogro das políticas neoliberais, figurando uma mudança parcial de orientação mediante o reconhecimento da situação sócio-econômica reinante em alguns Estados Nacionais. Este segundo momento perseguiu outros objetivos adicionais: a eficiência dos serviços públicos, a ser alcançada pela otimização dos recursos humanos e financeiros, efetividade e democratização (Souza e Carvalho, 1999). Dessa forma, com o recrudescimento da carestia oriunda de décadas de desempenho pífio tanto social quanto economicamente, a orientação das políticas neoliberais tuteladas por órgãos como Banco

Mundial e FMI, no sentido de cortar os gastos públicos, agravou ainda mais o histórico problema da pobreza no Brasil. Reforçou-se a retórica da reforma como um caminho para a promoção das chamadas políticas sociais, voltando-se a atenção para o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital. Assim, alguns projetos foram criados para o combate à pobreza (Fiori, 2000; Santos, 1998). Entretanto, essa mudança de rota não significou uma crítica ao caráter das políticas neoliberais. Pelo contrário, avaliou-se que as políticas neoliberais foram insuficientes para abrir um novo ciclo de desenvolvimento econômico, sendo necessário aprimorá-las (Gomes Silva, 2001). De acordo com Souza, o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, concebido pelo governo FHC, está centrado na busca de melhoria da atuação burocrática, pela via da valorização do servidor que integra as chamadas funções exclusivas de Estado e na separação das atividades de regulação das de execução, transferindo a execução, principalmente, para as Organizações Sociais” (Souza e Carvalho, 1999).

Na ótica do governo Cardoso era preciso que o Estado não somente sustentasse a competitividade, mas também se reestruturasse, visando implementar uma administração pública gerencial que deveria se orientar pela eficiência e qualidade dos serviços (Faleiros, 2004). Para justificar tal posição, o Plano Diretor da Reforma do Estado considerou a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes, propondo abolir a estabilidade dos servidores, reduzir os gastos (principalmente com os chamados inativos), avaliar o desempenho e diminuir a cultura burocrática (Brasil, 1998).

Em meados da década de 90, Cardoso inaugurou uma nova ofensiva neoliberal ao encaminhar o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro. Com o suporte da popularidade conquistada pela estabilização da economia refletido nas urnas, o novo presidente principiou sua administração estruturando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos de Estado, pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1998). Entretanto, a entrada no mundo globalizado não se dá nas mesmas condições para os diversos países. Nas economias periféricas, como o Brasil, a transnacionalização não elimina a relação de dominação centro/periferia (Gonçalves, 2002). Nesse sentido, segundo Borón (1996), o caminho

⁸ O MARE foi transformado em SEAP – Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio – em janeiro de 1999. Entretanto, a saída do ministro Bresser do MARE, assim como a perda de status de ministério não significou que a proposta oficial de reforma havia sido abandonada.

neoliberal para o primeiro mundo não é senão um mito, habilmente manejado pelas classes e frações que detinham a hegemonia no sistema capitalista internacional.

O discurso implícito no documento oficial apresentava o modelo do Estado das últimas décadas como o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial, devido à forte intervenção na economia e aos consideráveis gastos sociais. O governo aduziu como única alternativa para a resolução dessa crise a “reconstrução do Estado” ou seja, reformá-lo (Gomes Silva, 2001). Em agosto de 2002, Bresser Pereira concluiu:

A Reforma do Aparelho do Estado voltada para a gestão e busca de resultados, inclusive com indicadores, metas e avaliação de desempenho, é um processo de mudanças da instrumentalidade da ação do Estado, dos meios da governança, no manejo ou gerenciamento de seus recursos econômicos e sociais, na busca da eficiência (BRESSER PEREIRA apud FALEIROS, 2004, p. 51).

O então ministro do MARE reafirmou amiúde ser contrário à idéia do *Estado Mínimo* neoliberal, dizia buscar com a reforma não enfraquecer o Estado, mas sim fortalecê-lo. (Bresser-Pereira, 1998) E para isso seria através do modelo de Estado Social-liberal capaz de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada.⁹ Nesse sentido, o ministro Bresser-Pereira a reapresentou num momento politicamente mais favorável, obscurecendo os traços identificados como neoliberalismo e concedendo proeminência ao chamado aspecto social. De acordo com seus formuladores, o Estado social-liberal não seria um Estado social-burocrático, que contrata diretamente professores, médicos e assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, nem tampouco um Estado neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais.

Outro método de delimitação do espaço de atuação do Estado é a terceirização, mediante a qual o governo transfere para o setor privado, através de licitação pública e contratos, serviços auxiliares ou de apoio, como a limpeza, o processamento de dados e o transporte. Por meio do Programa Nacional de Publicização (PNP), o governo transferiu para “o setor público não-estatal” - o chamado terceiro setor -, a produção dos serviços competitivos ou não, exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e

controle (BRASIL, 1995). Na prática, a terceirização se estendeu a outros tipos de serviço como a saúde (GOMES SILVA, 2003). Segundo Bresser Pereira (1998), as organizações sociais, executoras das atividades da área social, seriam controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados¹⁰.

A Reforma do Estado no governo Cardoso articulou medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado.

REFORMA E REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

A política social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da equidade. No quadro institucional, as políticas sociais integram um sistema de ação complexo resultante de inúmeras causalidades e distintos atores e campos de ação social e pública: proteção contra riscos, combate à miséria, desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania (IVO, 2004). Nesse sentido, elas são instrumentos institucionais forjados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos.

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se a partir do início do século XX, por um período de 80 anos, configurando um modelo de proteção social somente alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 80, combinou um modelo de seguro social na área da previdência, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais (FLEURY, 2004).

¹⁰ Bresser tomou emprestado de Le Grand a expressão quase-mercado, formulada com o objetivo de analisar as modificações da política social na Inglaterra. De acordo com seu criador, os “quase-mercados” são mercados porque substituem aos provedores estatais monopolistas por provedores independentes que atuam com competência. São “quase” porque se diferencia dos mercados convencionais em vários aspectos, como a competição entre as instituições por recursos públicos ou contratos, a compra dos benefícios, que ocorre utilizando-se os vales e não por meios monetários.

⁹ Faz-se importante ressaltar que tal proposta social-liberal já havia sido apresentada por Collor.

Denominado por Draibe como primeiro ciclo de reformas, a Constituição Federal de 1988 foi um relevante marco institucional ao apresentar um novo modelo de seguridade social. Tal padrão passou a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania e da consagração dos direitos sociais. No novo formato de seguridade social buscou-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e abrandar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passaram a ser visto a partir da ótica das necessidades, com fundamento nos princípios da justiça social, o que tornou compulsório a extensão da cobertura da população (FALEIROS, 2004). Segundo Fleury:

A inclusão da previdência, da saúde e da assistência no âmbito da seguridade social introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania. Antes, esses direitos eram restritos à população beneficiária da previdência. (FLEURY, 2004, p. 113).

De forma sintética, o novo padrão constitucional de política social caracterizou-se pela universalização da cobertura, reconhecimento dos direitos sociais, afirmação do dever do Estado, subordinação das ações privadas à regulação estatal, em função da relevância pública das práticas e serviços nessas áreas. A nova formatação da seguridade social estava subordinada a dois outros componentes: a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa.

Um aspecto do modelo de financiamento seria realizado com a criação do Orçamento da Seguridade Social¹¹, modalidade – nunca implementada – de todos os recursos vindos de diferentes fontes, a serem distribuídos entre os componentes da saúde, previdência e assistência. O arcabouço jurídico da Seguridade Social seria completado com a promulgação das Leis Orgânicas, em cada setor, que definiriam as condições concretas a partir das quais esses princípios constitucionais e as diretivas organizacionais materializar-se-iam (DELGADO E CASTRO, 2004; FLEURY, 2004). Segundo a cientista política Sonia Draibe, apesar do fortalecimento de algumas áreas, como a saúde e a assistência social, o sistema

de proteção social que se conformou no período posterior apresentou as mesmas características de tempos anteriores, ou seja, o mesmo sistema histórico construído desde os anos de 1930, de base categorial e meritocrático. Em boa medida, foi esta a retórica utilizada pelos ideólogos do neoliberalismo que, ao assumirem o poder presidencial em meados dos anos 90, disseminaram a idéia de ineficiência estatal e necessidade de reformas que colocassem o país na rota do crescimento econômico que minoraria as desigualdades sociais. A retórica acima descrita é ilustrada nas palavras de Sérgio Tiezzi, acessor da área social na Casa Civil do governo Cardoso:

O sistema de proteção social consolidado ao longo do tempo acabou se caracterizando por um esforço de gasto relativamente elevado (cerca de 18% do PIB), grande centralização administrativa, escasso controle democrático, grandes ineficiências operacionais e por uma estrutura de benefícios com baixo conteúdo distributivo. (...) Neste sentido, era absolutamente indispensável assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado (TIEZZI, 2004, pp. 49-50).

No entanto, a correlação de forças que favorecera a promulgação do modelo constitucional havia mudado. As propostas neoliberais – oriundas do bloco conservador que gravitava no entorno da candidatura de Collor de Mello - ganharam espaço no cenário político e econômico, de forma a minar os avanços propostos pela Constituição Cidadã. A Seguridade Social, por exemplo, foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora.

Assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se dispositivos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no âmbito político e econômico mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a serem substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela desregulação, pela flexibilização e pela privatização – elementos inerentes a mundialização (globalização) operada sob o comando do grande capital.

Ao encetar o ano de 1995, com um governo controlado por uma coalizão de centro-direita, a reforma do sistema de proteção social voltou à ordem do dia. Em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanhavam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado, um outro ciclo de mudanças veio alterar a fisionomia do sistema brasileiro de proteção social (DRAIBE, 2003). Explicitado em 1996, a estratégia de desenvolvimento social do Executivo federal desenhava um conjunto de mudanças alinhavadas por três eixos:

¹¹ Este deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, principalmente porque contava com uma série de Contribuições Sociais. Além disso, refletia o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, com a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas (DELGADO E CASTRO, 2004).

- O reforço dos serviços básicos de caráter universal;
- A ênfase nos programas de trabalho, emprego e renda;
- O destaque a programas prioritários, voltados para o combate à pobreza, porém concebidos com a mescla entre políticas universais e políticas focalizadas (DRAIBE, 2003; TIEZZI, 2004).

A definição das linhas-mestra apresentadas acima foi feita através da identificação dos obstáculos e necessidades existentes, segundo os autores da estratégia de desenvolvimento social, naquele momento. O primeiro determinante para tal estratégia era a consecução da estabilização econômica e a Reforma do Estado – esta compreendida como a reforma administrativa, fiscal e da previdência. Além desse, seria preciso concentrar esforços e atenções nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde e previdência social. A reestruturação e a reforma profunda desses setores requeriam a eliminação de desperdícios, o aumento da eficiência desses setores, a promoção da descentralização, a universalização, sempre que necessário e legítima, de sua cobertura, a melhoria da qualidade e, sobretudo, a reestruturação dos benefícios e serviços para aumentar o seu impacto redistributivo. Em terceiro e último lugar, programas de curto prazo, como ações e programas considerados relevantes para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos, como a redução da mortalidade infantil (TIEZZI, 2004).

As orientações das políticas sociais foram permeadas, segundo BOITO JR (1999), pela racionalização dos recursos, pela descentralização participativa e pela focalização dos serviços públicos. Além destas principais, devemos ressaltar a idéia de publicização, ou seja, a terceirização de serviços públicos para a iniciativa privada. Reiteramos que tais propostas foram elaboradas e induzidas por agências internacionais como o Banco Mundial e o FMI, segundo as quais, tais propostas poderiam fazer da política social neoliberal um verdadeiro instrumento de erradicação da pobreza na América Latina. As orientações estão imbricadas numa visão neoliberal de predomínio do perfil de políticas sociais focalizadas, de cunho compensatório, isto é, de políticas que supõem, como ambiente prévio e “dado”, um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e da planificação.

Segundo Amélia Cohn (2003), o governo Cardoso, ao pautar suas políticas sociais nas premissas acima referidas, buscava questionar a amplitude das áreas de responsabilidade de atuação

do Estado no campo social. No caso da publicização, a defesa desse ponto de vista residiu numa constatação dos limites estruturais do próprio do Estado. Por conseguinte, concebeu-se a exigência de se buscar novos modelos de solidariedade social que permitissem ao Estado ver-se aliviado de tamanha responsabilidade enquanto provedor dos direitos sociais básicos dos cidadãos brasileiros.

Ao se utilizar o mecanismo de terceirização dos serviços públicos para empresas privadas ou ONGs – visto que o governo via como necessário o caráter competitivo na área social – estes passaram a serem consideradas mercadorias. Assim, fatalmente o caráter de direito social é perdido, pois os serviços ficaram disponíveis àqueles que tiverem recursos financeiros ou outros equivalentes para adquiri-los. Transfigurasse a noção de direitos sociais para a noção de um mercado de políticas sociais (SILVA, 2003). Essa parceria institucional conferiria às chamadas organizações sociais uma suposta modalidade que transitório entre o privado e o estatal, constituindo a esfera do público não-estatal (BRESSER PEREIRA, 1998).

O modelo das Organizações Sociais¹² surgiu com a proposta de reforma do Estado no governo Cardoso, cuja necessidade institucional e política foi apresentada como consequência da globalização. Esse modelo tem elementos que colocam em questão o caráter universalista das políticas sociais dos campos da saúde e da educação. Na verdade, individualizam os direitos sociais e intensifica-se a mercantilização dos serviços, transferindo para o mercado a realização dessas necessidades. Ao se compactuar de tal modelo, o cidadão deixa de compartilhar direitos iguais e universais, enquanto isso, a disponibilidade financeira determina o direito de ter acesso aos serviços públicos¹³ (FALEIROS, 2004; SILVA, 2003). Além dos dispositivos já explicitados, destacamos as políticas sociais focalizadas. Ao se conceber a guinada de orientação, porquanto a

¹² Sejam empresas privadas ou ONGs (Organizações Não Governamentais).

¹³ James Petras (1996) tece considerações acerca da “fusão” entre o público e o privado na prestação de serviços eminentemente públicos. Segundo o autor, esse modelo debilita a democracia no momento em que o processo decisório está nas mãos dos financiadores; reforça a ideologia da responsabilidade individual pela busca das condições de vida em contraposição à responsabilidade do Estado em prover aos seus cidadãos do um sistema de proteção social; seus projetos setorizados, fragmentados e limitados à resolução de um problema específico dificultam a identificação do problema de um ponto de vista estrutural; despolitiza a luta por melhores condições de vida no momento em que enfatizam as questões técnicas e as apresentam como apolíticas.

Constituição de 1988 preconizou as políticas sociais universalistas, o discurso da focalização fez toda a discussão entorno das políticas sociais enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente”, em face de uma restrição absoluta, daí desenvolvendo algumas premissas: que os recursos governamentais destinados para a política social eram suficientes, restando apenas serem bem direcionados; que, desse modo, essa política social deveria ser concebida como uma política de focalização da pobreza; que a formatação é um problema técnico de ajuste; e que a política social deveria buscar atuar após o mercado, como forma de oferecer paliativo para suas imprecisões.

Tais premissas retomam a idéia da necessidade de se gastar menos e melhor, ou seja, a idéia que o problema está na ineficiência do gerenciamento das políticas (TIEZZI, 2004). Assim, tal idéia foi na realidade uma intencional sabotagem das políticas sociais pelo governo Cardoso. Quanto à necessidade de focalização, a utilização destas num país com tamanha desigualdade social, inevitavelmente consolida e engessa a desigualdade, pois tais políticas não buscaram enfrentar a pobreza numa ótica estrutural, mas tão somente aliviar a pobreza dos “grupos socialmente mais vulneráveis”, através da assistência social. Desse modo, tal sistema acabou por estigmatizar os pobres e conformar um processo de naturalização da pobreza (COHN, 1999). Em outras palavras, as políticas, nessa perspectiva, tiveram a função da chamada “gestão da pobreza e da miséria”.

CONCLUSÕES

Como foi expresso na introdução deste artigo, empreendeu-se nesse estudo conjugar determinantes e concepções políticas e econômicas que, ao se equacionar tal formulação, a área social figurou como subproduto da relação. Em outros termos, a política social do governo FHC foi fruto de uma opção de desenvolvimento econômico que não privilegiou as prescrições da Constituição de 1988.

Ao se buscar a inserção do Brasil na economia mundial pela via da financeirização, estreitou-se *a priori* as possibilidades do sistema de proteção social brasileiro se fortalecer e apresentar-se capaz de dar respostas às demandas da população. E isso se explica pela permuta de valores ocorridos no governo FHC. Ao trocar a idéia de solidariedade, presente na Constituição de 88, pela competitividade, expressa a elevação das questões econômicas a um primeiro plano, de forma a relegar a questão social a um simples pano de fundo,

inserida na lógica neoliberal de restrição dos gastos sociais.

A escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população foram corolários diretos da negação de uma política social inclusiva, a qual se mostra como única resposta razoável em um país de milhões de miseráveis que, durante o governo FHC, passaram a depender uma ajuda monetária relevante enquanto forma de mantê-los vivos, porém ínfima em relação a um modelo que buscasse a emancipação da extrema pobreza que os acomete. Em outros termos, é evidente a importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes. Entretanto, esse não pode ser o núcleo de políticas sociais ou de uma política de redução da desigualdade, sob pena de engessar essas desigualdades e, por conseqüência, inviabilizar o projeto de desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. *Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático*. Ed. Paz e Terra, São Paulo, p. 09 – 23, 1995.
- BOITO JR, Armando. *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. Ed. Xamã, São Paulo, 1999.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luís C. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Rev. Lua Nova*, nº 45, p. 45 – 95, 1998.
- _____. *A Reforma do Estado para a Cidadania*. Ed. 34, São Paulo, 1999.
- BRUM, Argemiro. J. *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Ed. Vozes, Petrópolis, 2002.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Ed. Xamã: São Paulo, 1996.
- COHN, Amélia. *As políticas sociais no governo FHC*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 183-197, out. 1999. (editado em fev. 2000).
- DELGADO, Guilherme. C. e CASTRO, José. A. Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução. *IPEA*, nº 9, p. 146 – 151, 2004.

DRAIBE, Sônia. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 15(2) p. 64-101, nov. 2003.

FALEIROS, V. P. *A Reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula*. INESC, p. 35 – 55, 2004.

FILGUEIRAS, Luís. *História do Plano Real*. Ed. Boitempo, São Paulo, 2000.

FIORI, José. L. Ajustes e milagres latino-americanos. In: *Os Moedeiros Falsos*: 65-78. Petrópolis, Ed. Vozes, 1997.

FLEURY, Sílvia. Seguridade Social. *INESC*, p. 110 – 119, 2004.

GOMES SILVA, Ilse. *Democracia e participação na "reforma" do Estado*. Ed. Cortez: São Paulo, 2003.

IVO, Ana. B. L. *A Reversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado*. Rev. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 57-67, 2004.

PETRAS, James. *Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina*. Ed. Xamã: São Paulo, 1999.

SOUZA, C. & CARVALHO, I. M. M. *Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades*: 187-212 Rev. Lua Nova 48, 1999.

TIEZZI, S. *A organização da política social do governo Fernando Henrique*. Rev. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 49-56, 2004.

ⁱ Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Unesp/Marília. Mestrando em Ciência Política pela Unicamp.