

## Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98<sup>1</sup>

---

*Eduardo Fagnani*<sup>2</sup>

### **Introdução**

Entre 1964/98, a intervenção estatal nas políticas sociais no Brasil comporta três momentos específicos.<sup>3</sup> O primeiro corresponde ao período 1964/85, marcado pela implementação de uma estratégia conservadora caracterizada pelos seguintes traços estruturais: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo. Essas características estão presentes, com especificidade, no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental nessa fase: educação, previdência, assistência, saúde, suplementação alimentar, habitação, saneamento e transporte público. Embora esses traços tenham sido proeminentes em todo o período autoritário, a estratégia conservadora apresentou configurações particulares nos subperíodos 1964/67, 1968/73, 1974/80 e 1981/85, que correspondem, respectivamente, às suas fases de concepção, institucionalização, crise e esgotamento.

O segundo momento compreende a transição democrática (1985/90), conduzida de forma negociada por uma ampla e heterogênea coalizão de forças políticas, selando um novo pacto conservador entre elites. As fissuras na composição dessa aliança política refletiram-se na natureza e nos rumos da política social. São perceptíveis dois movimentos superpostos e em sentido contrário. De um lado, a formação e a tentativa de implementação de uma agenda de reformas impulsionada pela “ala progressista”. O ímpeto reformador concentrou-se no Executivo federal (1985/86) e na Assembléia Nacional Constituinte (1987/88). A tramitação dessa agenda culminou com a promulgação da Constituição de 1988, que representou etapa importante, mas inconclusa, da viabilização desse projeto. De outro lado, a tentativa de obstruir o processamento dessa agenda, impulsionada pelas forças conservadoras. Essa reação intensifica-se

---

(1) Texto concluído em setembro de 1999. Apresenta pequenas modificações em relação à versão original debatida no Seminário “Tendências da Gestão Social”, promovido pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP.

(2) Agradecemos os comentários dos professores e pesquisadores da Diretoria de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

(3) Os pontos referentes ao primeiro e segundo momentos, abordados de forma sumária nesta introdução, encontram-se desenvolvidos em Fagnani (1997a).

a partir de 1987, quando ocorre a fragmentação da Aliança Democrática. Comandada pelo Presidente da República, a velha “fronda conservadora” regressa ao centro do poder e retoma a dianteira da condução do processo político.

O terceiro momento compreende os anos 90, quando se abre uma nova fase de (contra) reformas liberais e conservadoras. Seu foco privilegiado é a desfiguração do referido projeto reformista, cujo esboço mais completo encontrava-se expresso na Constituição de 1988. Essa versão, frágil e inacabada, representou avanços apenas formais, ao delimitar os marcos genéricos que deveriam orientar a etapa posterior relativa à tramitação da legislação constitucional complementar – esta sim, crucial para a consolidação efetiva do projeto.

Lamentavelmente, o processamento dessa legislação concentrou-se, nos anos 90, num contexto político e econômico hostil ao projeto reformista – que acabou deformado –, marcado pela remontagem da tradicional coalizão que tem sustentado o poder conservador no Brasil,<sup>4</sup> pelo esgotamento do nacional-desenvolvimentismo (Fiori, 1995); e pelo alinhamento automático e passivo das elites políticas do país ao receituário de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado defendido pelas potências hegemônicas e consubstanciado no que se convencionou chamar de “Consenso de Washington” (Fiori, 1997), no qual o desmonte do Estado do Bem Social é parte essencial.<sup>5</sup>

O reformismo dos anos 90 compreende duas fases. A primeira corresponde ao período que vai de março de 1990 a outubro de 1992. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais é marcada pela formulação de nova agenda de reformas – visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993 – e pela mobilização do Executivo federal no sentido de obstruir a consumação dos novos direitos constitucionais, sobretudo durante o processamento da legislação complementar. O arsenal de manobras utilizado contempla: o simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; a desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de

---

(4) Com relação a esse ponto, consultar: Cardoso de Mello (1992); Fiori (1997); e Cardoso de Mello & Novais (1998).

(5) Segundo Fiori, “com a falência de Bretton Woods encerrou-se a ‘era de ouro’ do desenvolvimento capitalista. Logo depois, a vitória neoclássica no campo econômico e dos neoconservadores no campo político consagrou a tese de que a crise mundial vivida a partir de 1973 foi obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo *welfare state*. Desde então esta idéia transformou-se em senso comum e em ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista. Com a derrota comunista e o fim da Guerra Fria ela foi ainda *urbi et orbi* – uma verdadeira ‘revanche do Capital contra a autonomia política do mundo do trabalho’. A partir daí as idéias de eficiência, competitividade e equilíbrio macroeconômicos substituíram o consenso keynesiano em torno do crescimento e do pleno emprego e passaram a ser os novos *totens* do pensamento político-econômico internacional. E isso porque, com o desaparecimento do muro de contenção socialista, foram varridos os últimos temores e o neoconservadorismo se impôs como verdade incontestável, não sendo comum ouvir os próprios social-democratas repetirem que a solução da crise contemporânea passa pela desregulação do mercado de trabalho, pela redução dos salários e dos direitos trabalhistas e pela desconstrução do estado de bem-estar social” (Fiori, 1997: 79).

responsabilidade do Executivo; a interpretação espúria dos dispositivos legais; e a descaracterização das propostas, pelo veto parcial a dispositivos essenciais.

O impeachment de Collor truncou temporariamente esse processo. O breve intervalo compreendido entre outubro de 1992 e maio de 1993 é marcado pela indefinição acerca da estratégia política e econômica mais ampla do governo.

Após esse curto interregno, inicia-se a segunda fase, objeto deste ensaio, que compreende o período de maio de 1993 a dezembro de 1998. Inaugura-se com a gestão de Fernando Henrique Cardoso no comando do Ministério da Fazenda e estende-se até o final do seu primeiro mandato presidencial. O traço marcante dessa etapa é a retomada vigorosa do reformismo iniciado em 1990 e truncado pelo impeachment.

Este ensaio subdivide-se em duas partes. A primeira apresenta, de forma sucinta, a estratégia de desenvolvimento social explicitada pelo discurso oficial. A segunda sublinha alguns dos obstáculos estruturais interpostos pelo programa de ajustamento macroeconômico à sua implementação. A idéia central é que há extremo antagonismo entre essas duas dimensões da ação governamental. O modelo econômico simultaneamente amplia a exclusão e fragiliza as políticas sociais.

## **1. A estratégia de desenvolvimento social**

No primeiro ano da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, generalizou-se a percepção de que a política social do governo estaria limitada ao Programa Comunidade Solidária, sendo objeto de críticas.

Para as autoridades, tais críticas decorriam do fato de que a concepção de desenvolvimento social do governo não teria sido assimilada pela sociedade e por segmentos do próprio Executivo. Um desses aspectos é a percepção de que a política social do governo compreenderia somente programas emergenciais focalizados nas áreas críticas de pobreza. Segundo o presidente Fernando Henrique Cardoso, o Comunidade Solidária “não é o conjunto dos programas do governo. Os programas do governo são muito amplos, mas no Programa da Comunidade Solidária nosso compromisso é de combater a fome e a pobreza (...) Esse foco é essencial e não pode ser perdido”. Na ocasião também foi ressaltado que a estratégia para a área social, além de incorporar medidas de caráter universal, não estava dissociada da política econômica. Essa velha tese foi revisitada pelo Presidente quando ainda persistiam os impactos iniciais positivos do Plano Real no consumo das camadas pobres (alimentos de maior valor protéico, eletrodomésticos mais simples etc.): “Eu sei que uma parte do avanço vai ser dada indiretamente. Por quê? Por causa do Plano Real. Nunca houve uma distribuição de renda equivalente à que está sendo feita no Brasil, hoje. Não existe

separação entre econômico por um lado e social por outro. Ou a gente coloca o social no (...) econômico ou vai ser sempre uma coisa, uma migalha. Nós não queremos um Brasil de migalhas. Uma coisa são os problemas emergenciais, que são necessários, mas outra coisa é a concepção do desenvolvimento. (...) Então é preciso perder o preconceito e olhar os dados e ver o que está acontecendo: está havendo uma revolução branca, devido ao fato de que com a estabilização sem uma política de repressão e sem arrocho salarial, na verdade houve um aumento enorme de consumo popular. (...) Então uma parte do que vai acontecer não é pelo esforço direto nosso, do Comunidade Solidária e dos programas sociais. É indireto”.<sup>6</sup>

Esse contexto impulsionou a criação de Secretaria Executiva, vinculada à Presidência da República, para coordenar a execução dos programas do governo nesse campo e o lançamento e a divulgação do documento *Uma estratégia de desenvolvimento social*, cujo objetivo é “sistematizar as diretrizes básicas do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a área social e apresentar, de forma sucinta, suas principais políticas e programas” (Brasil, 1996: 13).

No discurso explicitado nesse documento o governo recusa o rótulo “neoliberal” ao explicitar que a política social proposta tem “inspiração nitidamente social-democrata” e objetiva “caminhar, tanto quanto possível, na direção dos ideais de uma sociedade de bem-estar” (Brasil, 1996: 19). Seu núcleo é a implementação de quatro conjuntos de ações ou políticas, “todos eles indispensáveis para se alcançarem, no médio prazo, os objetivos desejados”, a saber:<sup>7</sup>

– O desenvolvimento de medidas que constituem “condições *necessárias embora não suficientes* para se promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros”. Dessa perspectiva, “é absolutamente indispensável *assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado* (aí compreendidas as reformas administrativa, fiscal e tributária e outras medidas exigidas para a implantação de um novo e sadio federalismo) e *retomar o crescimento econômico* (sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição)”;

– A promoção de ações de duas naturezas: de um lado, “é preciso articular o conjunto da política do governo e desenvolver políticas específicas para *incentivar a geração de novos empregos, aumentar as oportunidades de trabalho e de geração de renda*”; e, de outro, promover a reestruturação dos serviços sociais básicos de “vocação universal” (educação, saúde, previdência social, habitação, trabalho e assistência social), que constituem o “núcleo de qualquer política social e compreendem mais de 90% do gasto público na área social”. Segundo o documento, o governo compromete-se com a “reestruturação e

(6) Cf. Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, em Corumbá de Goiás, em 18 de abril de 1996. (O Estado de São Paulo, 19 abr. 1996).

(7) Cf. Brasil (1996: 19-21).

a reforma profunda” desses serviços visando a “*eliminar desperdícios e aumentar a eficiência desses setores, promover a descentralização, universalizar, sempre que necessário e legítimo, sua cobertura, melhorar a qualidade e, sobretudo, reestruturar benefícios e serviços para aumentar seu impacto redistributivo*”.

– A adoção de medidas que proporcionem resultados imediatos e de curto prazo, exigidos pela “urgência” e pela “gravidade da situação social brasileira”. Nesse sentido, foram selecionadas ações e programas “considerados particularmente relevantes *para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos* (como a Reforma Agrária), *para acelerar o processo de reforma e reestruturação dos serviços sociais básicos* (como a melhoria do ensino fundamental) e *para proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável* (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima para idosos e deficientes)”;

– O desenvolvimento de novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas voltadas para o enfrentamento de “situações agudas de fome e de miséria, de situações sociais de emergência e de calamidade pública”, coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, “cuja função básica deve ser *aprimorar os programas federais diretamente voltados para combater a fome, coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo e promover a descentralização dos serviços e uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo*”.

## **2. Obstáculos estruturais interpostos pelo modelo econômico à estratégia de desenvolvimento social**

O argumento central desenvolvido a seguir é que há extrema incompatibilidade entre o programa de ajustamento macroeconômico – central e hegemônico – e a estratégia de desenvolvimento social. O ajuste simultaneamente amplia a exclusão e destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção em geral e, de forma particular, no campo das políticas sociais.

### **2.1. Estabilidade macroeconômica, reforma do estado e crescimento econômico**

Como mencionado, de acordo com a formulação oficial, a manutenção da estabilidade econômica, a realização da reforma do Estado e a retomada do crescimento econômico constituem “condições *necessárias*” para se promover a melhoria das condições sociais.

O Plano Real começou a ser elaborado a partir de maio de 1993, quando FHC assumiu o Ministério da Fazenda, e sua implementação compreende vários estágios.<sup>8</sup> Seu êxito no controle da estabilidade dos preços foi obtido com custos macroeconômicos e sociais extremamente elevados. Em termos sucintos,<sup>9</sup> o Plano atrela a estabilidade de preços à abertura econômica e à sobrevalorização do câmbio. A abertura foi brusca e indiscriminada, desorganizando e destruindo segmentos importantes da economia. Sem seletividade e gradualismo, expôs a indústria nacional a uma competição desigual e selvagem em termos tecnológicos e de financiamento.

Essa alternativa provocou desequilíbrios na balança de pagamentos. A dívida externa total saltou de US\$ 148 bilhões para US\$ 235 bilhões entre 1994 e 1998. O déficit nas transações correntes com o exterior, insignificante em 1994 (0,3% do PIB), atingiu, em 1998, cerca de 4,5% do PIB. A balança comercial e a conta dos serviços (sobretudo pelo incremento dos juros pagos aos credores externos e das remessas de lucros e dividendos aos investidores estrangeiros) acumularam sucessivos saldos negativos. A conta de capitais também se agravou em função das amortizações de empréstimos externos.

O desequilíbrio “temporário” na balança de pagamentos era esperado pelos condutores da política econômica, que difundiram a crença de que o aumento das importações e a abertura econômica impulsionariam a competitividade da indústria nacional, criando, a médio prazo, condições potenciais para o crescimento das exportações e para o início de um novo ciclo expansivo.

Entretanto, enquanto essa “aposta” não se concretizasse, a cobertura dos desequilíbrios na balança de pagamentos dependeria da acumulação de recursos externos. Entre dezembro de 1992 e abril de 1998, as reservas cambiais passaram de US\$ 24 bilhões para US\$ 75 bilhões. Esse incremento foi induzido, sobretudo, pela manutenção da taxa de juros interna em níveis reais extremamente elevados.

No plano interno, os custos dessa estratégia macroeconômica foram expressivos. Em primeiro lugar, a manutenção por um período prolongado das taxas de juros internas em níveis elevados conduziu a um notável crescimento da dívida pública interna. Entre julho de 1994 e dezembro de 1998, a dívida mobiliária federal saltou de cerca de R\$ 60 bilhões para mais de R\$ 320 bilhões, mesmo com a privatização de empresas estatais federais, desmobilizando um patrimônio superior a R\$ 70 bilhões.

O custo financeiro da rolagem dessa dívida tem sido considerável. Em 1994, o setor público brasileiro (Governo Federal, Banco Central, governos

---

(8) Sampaio & Andrei (1998) identificam e analisam as seguintes etapas de formulação do Plano Real: i) o Programa de Ação Imediata (maio a dezembro de 1993); ii) a Fase I do Plano Real: o Fundo Social de Emergência (dezembro de 1993 a fevereiro de 1994); iii) a dolarização pela Unidade Real de Valor (URV) (março a junho de 1994); iv) a entrada em circulação da nova moeda em julho de 1994.

(9) Para uma visão ampla do alcance e dos limites do Plano Real consultar Mercadante (1997) e Tavares (1999).

estaduais, governos municipais e empresas estatais) obteve superávit primário (receitas menos despesas excluindo as despesas com juros) equivalente a 5,3% do PIB. Em 1997, apresentou déficit primário de 1,0% do PIB e, em 1998, com a intensificação do ajuste fiscal, obteve equilíbrio nas contas primárias. Mas é o resultado operacional, que inclui as despesas com o pagamento dos juros, que revela a gravidade da situação das contas públicas nacionais. Em 1994, o setor público brasileiro obteve superávit operacional equivalente a 1,4% do PIB. Essa situação reverteu-se nos anos seguintes, atingindo em 1998 um déficit operacional de 7,6% do PIB, que representa compromisso anual superior a R\$ 60 bilhões apenas com o pagamento de juros internos.<sup>10</sup>

Em segundo lugar, a implementação dessa estratégia restringiu o crescimento econômico, principal indutor da vigorosa desorganização do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90.

Em síntese, a manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento econômico – compreendidas pelo discurso oficial como duas das “condições necessárias” para a promoção do bem-estar social – mostraram-se conflitantes e implicitamente irreconciliáveis no programa de ajuste macroeconômico adotado. Em curtíssimo espaço de tempo, num contexto de agravamento da exclusão social, o endividamento interno e externo cresceu de forma substancial, restringindo os raios de ação do Estado, em geral, e das políticas sociais, em particular.

É ilustrativo que, entre 1995 e 1997, a participação das despesas financeiras da União – que abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa), bem como as despesas com a manutenção do Banco Central do Brasil – no dispêndio total consubstanciado no Balanço Geral da União saltou de 36,8 para 57,8%; em igual período, a participação relativa do gasto social federal passou de 25,5 para 26,4% (Fernandes et al., 1998).

## **2.2. Políticas de emprego e geração de oportunidades de trabalho e renda**

Outro eixo da estratégia governamental é o desenvolvimento de políticas de emprego e renda. Em termos objetivos, a agenda do governo contempla, de um lado, a adoção de políticas compensatórias e, de outro, a desregulamentação do mercado de trabalho e a revisão de direitos sociais visando reduzir o custo da mão-de-obra.

---

(10) Com o agravamento da situação internacional desencadeada pela moratória russa, em meados de 1998, os riscos da crise foram “estatizados”. Segundo Tavares (1998), para tornar possível a rolagem da dívida pública mobiliária, num cenário de grande imprevisibilidade e risco, cerca de 70% da dívida federal passou a ser remunerada com juros pós-fixados “transferindo para o Tesouro o ônus das violentas elevações dos juros, ao mesmo tempo em que o crescimento acelerado dos títulos cambiais (cerca de R\$ 60 bilhões em fins de agosto) transfere para o Estado o custo de uma eventual desvalorização do Real” – que, efetivamente, ocorreu no início de 1999.

No primeiro caso, além do Programa Nacional do Seguro-Desemprego e do Sistema Nacional de Emprego (SINE), já existentes, foram instituídas novas ações voltadas para a qualificação profissional e para a concessão de créditos, financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a saber: Programa Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR); Programa de Desenvolvimento Econômico e Social (Pró-emprego); Programa do Crédito Popular Produtivo; Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) (Urbano e Rural).<sup>11</sup>

Embora positivas, essas respostas mostraram-se insuficientes e marginais ante a magnitude e a dimensão estrutural assumida pela desorganização do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90.<sup>12</sup> Os principais sintomas desse processo são o desemprego, a redução da participação do trabalho assalariado no total das ocupações – em favor da expansão dos trabalhos “por conta própria” e das ocupações “não-remuneradas”, geralmente precárias e de baixa produtividade – e a redução do trabalho assalariado com carteira assinada no total da População Economicamente Ativa (PEA).<sup>13</sup>

É importante sublinhar que, via de regra, os direitos sociais no Brasil são acessíveis apenas aos trabalhadores com carteira assinada. Portanto, esse notável aumento da informalidade nos anos 90 também significou o rebaixamento de um contingente expressivo de pessoas à condição de cidadãos de segunda classe.

A desorganização do mercado de trabalho é uma das faces mais visíveis do aumento da desigualdade social no país. Além disso, gera impactos negativos no financiamento dos programas sociais, afetando tanto as fontes fiscais quanto as contribuições sociais, principais fontes de recursos da política social, diretamente vinculadas à evolução da massa de salários do mercado formal de trabalho.

Outra dimensão central da estratégia perseguida pelo governo é a “flexibilização” e a desregulamentação do mercado de trabalho,<sup>14</sup> visando reduzir o custo da mão-de-obra – um dos alvos prioritários da ofensiva liberal aos direitos trabalhistas.

Segundo a crença que orienta o reformismo praticado pelo governo, a redução dos encargos trabalhistas e dos níveis de salário reduziria o chamado “Custo-Brasil”, estimulando os investimentos, a geração de empregos e a

---

(11) Com relação ao alcance e os limites dessas políticas consultar: Pochmann (1998a); Guimarães (1998); Dedecca (1998); Silva (1997) e Salm (1997).

(12) Ver: Baltar, Dedecca & Henrique (1996); Mattoso & Baltar (1996); Henrique (1998); Mattoso (1995) e Pochmann (1998b).

(13) Entre 1993 e 1998, o desemprego total na Região Metropolitana de São Paulo saltou de 14,2% para 18,3% (Dieese/Seade); a participação relativa do trabalho assalariado declina de 71,6%, em 1990, para 61,6% em 1997; em igual período, a participação relativa do trabalho assalariado com carteira assinada na PEA declina de 53,0% para 41,3% .

(14) Ver: Oliveira (1994); Baltar & Proni (1996) e Siqueira Neto (1996).

competitividade.<sup>15</sup> Dentre o conjunto de medidas efetivadas com esse objetivo entre 1993/98, destaca-se o Contrato de Trabalho Temporário, proposto pelo Executivo e aprovado pelo Congresso em janeiro de 1998 (Keller, 1998).

A flexibilização das relações trabalhistas, além de falaciosa,<sup>16</sup> suprime direitos sociais, desorganiza o mercado de trabalho e fragiliza os mecanismos de financiamento das políticas sociais.

### **2.3. Reestruturação e reforma dos serviços sociais básicos**

Outra dimensão da estratégia de desenvolvimento social do governo é a reestruturação e reforma dos serviços sociais básicos. A abordagem desse ponto, desenvolvida a seguir, subdivide-se em três partes: a primeira destaca aspectos da reestruturação das políticas de saúde, de assistência social e de educação fundamental; a segunda sublinha a natureza das mudanças na previdência social, e a terceira aborda as tentativas de reorganização das políticas urbanas.

#### **2.3.1. Reestruturação da saúde, educação fundamental e assistência social**

A despeito da manutenção e do agravamento de uma diversidade de problemas crônicos nos setores da saúde, da educação e da assistência social,

---

(15) Ao contrário do que informa a visão oficial, os encargos trabalhistas no Brasil são reduzidos “vis-à-vis” a experiência internacional, conforme demonstram os trabalhos de Santos & Pochmann (1996, 1998) e Santos (1996).

(16) O “caráter falacioso” dessas propostas é ressaltado por Tavares (1996) nos seguintes termos: “Os ajustes introduzidos em alguns países – que vão desde a redução dos salários, diminuição dos custos não-salariais derivados de contribuições e impostos, até a atenuação de alguns mecanismos de proteção do emprego e a descentralização das estruturas de negociação – tiveram impactos insignificantes, quando não negativos, sobre o emprego e a melhora das condições de trabalho (ver relatório da OIT, 1995 apud Tavares, 1996). Não existem evidências de que a regulamentação do mercado de trabalho seja um obstáculo de peso para a criação de empregos ou que sua flexibilização ‘contribua para solucionar os problemas de insuficiência, insegurança e instabilidade no emprego’. Tampouco existem evidências de que a redução dos salários contribua para aumentar o emprego, sequer setorial, que dirá global. No Brasil, o mercado de trabalho já é extremamente flexível, como o demonstram, tanto os elevados índices de informatização e as altíssimas taxas de rotatividade, quanto o baixo nível e ampla diferenciação das remunerações recebidas pelos assalariados. Por outro lado, as contribuições sociais – salvo que se aceite a grosseira manipulação do ‘Custo-Brasil’, que mistura encargos sociais, remunerações diferidas e conquistas trabalhistas num mesmo saco – encontram-se em níveis semelhantes ou até mesmo inferiores aos de países competitivos (dos Estados Unidos ao Japão, sem falar da Europa). Aliás, o Brasil é um dos países em que o custo da mão-de-obra, quando medido pela participação dos salários no custo da produção ou no valor agregado, é um dos mais baixos do mundo. Assim, não são as condições institucionais do mercado de trabalho, mas sim a política econômica e seus reflexos na dinâmica do sistema produtivo que estão causando desemprego. Na ausência de uma política de investimentos, financiamentos e reestruturação econômica e social solidárias – que seriam fatores determinantes na melhoria do emprego e das condições de uso e remuneração da mão-de-obra – não adianta usar paliativos. Nas atuais condições de exclusão social, quando nem sequer existem políticas públicas compensatórias, propor a degradação das condições de trabalho e salário sob o falso pretexto de evitar desemprego ou de elevar a competitividade da economia, mais que um absurdo ético, é uma inominável irresponsabilidade social”.

podem-se identificar sinais positivos no sentido da reestruturação dos mecanismos de gestão dessas políticas governamentais.<sup>17</sup>

Uma das dimensões desse processo é a descentralização das ações de governo no campo social. É importante salientar que entre 1988 e 1992, a descentralização das políticas sociais no Brasil não contou com uma estratégia planejada e gradual de transição. Seu caráter desorganizado decorreu, em grande medida, da omissão da esfera federal em assumir a coordenação do processo (Fagnani 1997b).

No período 1993/98, ao contrário, nota-se inflexão positiva na postura do governo federal, que amplia seu papel na condução e coordenação em plano nacional (Arretche, 1997). No setor da saúde destacam-se medidas visando avançar o descontínuo processo de descentralização e implementação do Sistema Único da Saúde (SUS). Em 1993 o Ministério da Saúde editou a Norma Operacional Básica (NOB 1/93), que introduz, de forma pactuada com estados e municípios, novos mecanismos operacionais e critérios de repasse automático de recursos federais, visando a impulsionar a implementação do SUS de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988. Posteriormente, em 1996, o Ministério da Saúde instituiu a NOB 1/96 que, intensificando o processo iniciado em 1993, estabelece outras modalidades de descentralização de competências e responsabilidades para estados e municípios.

Outra inovação ocorrida no período foi a introdução do Piso de Atenção Básica (PAB), que assegura a transferência de forma regular e automática de recursos aos municípios que aderirem às formas de gestão previstas na NOB 1/96.

Finalmente, sublinha-se a adoção, no âmbito do SUS, de um novo modelo assistencial, baseado no Programa de Saúde da Família (PSF) e no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

No setor da educação, destaca-se, inicialmente, a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e sua promulgação pelo Presidente da República em dezembro de 1996. A regulamentação dessa legislação constitucional complementar é importante na medida em que são redefinidas as diretrizes, os parâmetros e os princípios que devem orientar a educação nacional em todos os níveis de ensino. Em concordância com a LDB, o Executivo federal elaborou o Plano Nacional de Educação (PNE).

Na educação fundamental, a ação federal foi marcada por impulsos visando à reestruturação dos mecanismos de gestão, revendo o padrão tradicional que historicamente moldou a atuação federal.<sup>18</sup> Dentre os novos mecanismos instituídos, destaca-se o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do

---

(17) Para um aprofundamento desse tema consultar Draibe (1998a, b) e Silva (1998).

(18) Para uma avaliação da experiência recente da política federal para o ensino fundamental consultar Draibe (1998a, b).

Magistério (FUNDEF),<sup>19</sup> pelo qual a União assume a responsabilidade de formular uma política nacional para o ensino fundamental, baseada na cooperação entre níveis de governo e na descentralização da gestão para os municípios (Costa, 1999).

Outras importantes mudanças introduzidas no ensino fundamental a partir de 1993 foram: a descentralização da merenda escolar; o repasse direto às escolas dos recursos necessários à manutenção de conservação dos prédios, à aquisição de material de consumo e didático-pedagógico,<sup>20</sup> a definição dos novos Parâmetros Curriculares Nacionais; a introdução de programas baseados na utilização de novas tecnologias;<sup>21</sup> a adoção de novos mecanismos voltados para a avaliação da qualidade do ensino prestado; e o desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas entre o MEC e o Programa Comunidade Solidária.

Na assistência social destaca-se, inicialmente, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pelo vice-presidente Itamar Franco, em dezembro de 1993, que teve importância decisiva para a descentralização da política nacional de assistência social nos moldes definidos pela Constituição de 1988.<sup>22</sup>

A partir de 1995, foram dados passos adicionais visando à implementação da LOAS. Uma das primeiras medidas adotadas foi a extinção das tradicionais estruturas burocráticas federais.<sup>23</sup> Em substituição, foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Também foi instituído o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), previsto na LOAS. Outras medidas importantes foram a regulamentação do Fundo Nacional da Assistência Social, a formulação da proposta da Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica (NOB 1/97) (Cordeiro, 1998).

O paradoxo do período em análise é que esses impulsos no sentido da formulação e implementação de políticas sociais nacionais, universais e operadas de forma descentralizada *foram sistematicamente minados pela política macroeconômica*. Ao mesmo tempo em que estados e municípios são induzidos a

---

(19) O FUNDEF, de iniciativa do MEC, foi aprovado pelo Congresso Nacional (Emenda constitucional n. 14/96) em setembro de 1996 e regulamentado pela Lei n. 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996.

(20) Essas ações são desenvolvidas, respectivamente, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE).

(21) Programa de Apoio Tecnológico às Escolas, Programa TV-Escola e Programas de Informática na Educação (PROINFO).

(22) Note-se que em 1990 o presidente Collor vetou integralmente o projeto de regulamentação da Loas elaborado e aprovado pelo Congresso Nacional. Esse processo foi iniciado em meados de 1989, com a proposta do então deputado Raimundo Bezerra, a qual tramitou no Congresso e foi aprovada (dois turnos de votação) pela Comissão Temática (novembro de 1989) e pela Comissão de Finanças (maio de 1990). Após o veto do presidente Collor, somente em abril de 1991 a matéria voltou à pauta no Legislativo por iniciativa do então deputado Geraldo Alckmim Filho (Fagnani, 1997a).

(23) A Medida Provisória n. 813/95 extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social, a Fundação Legião Brasileira de Assistência e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência.

aceitarem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças dessas instâncias, acirrando a crise federativa (Affonso, 1999). Dentre as inúmeras faces desse processo, destacam-se:

- a redução das receitas fiscais, em virtude da estagnação econômica;
- a intensificação do endividamento interno dos estados e municípios, provocada pela política monetária;
- a recentralização dos recursos no âmbito federal, através da criação de novas fontes de receita, da majoração de alíquotas de impostos e contribuições e da desvinculação de recursos constitucionais vinculados aos estados e municípios viabilizada pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF);
- a subtração de parcela de receitas estaduais com o objetivo de estimular as exportações (“Lei Kandir”);
- e o Programa de “Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados”, que impõe pesados encargos às unidades da Federação para a consolidação e refinanciamento das dívidas estaduais.<sup>24</sup>

### 2.3.2. Reforma da previdência social

O ajuste fiscal é um dos principais motores da ofensiva contra os direitos sociais. O endividamento do setor público requer a geração de superávites primários para o pagamento de juros, restringindo as possibilidades de utilização de recursos fiscais no financiamento do gasto social. É dessa perspectiva que se compreende – dentre tantos outros aspectos da reestruturação da política social brasileira nos anos 90 – a primeira fase da reforma da previdência social processada entre 1995 e 1998.<sup>25</sup>

---

(24) Segundo Tavares (1997) “a maioria dos Estados não estava pagando a dívida, limitando-se a rolá-la. Isso fez com que a dívida global, acumulando-se juros sobre juros, tenha dobrado em termos meramente contábeis desde o início das atuais administrações estaduais, sem que ocorresse a emissão de dívidas novas. Somente o aumento da dívida mobiliária dos Estados originado pela rolagem, em condições de juros explosivos, alcança R\$ 46 bilhões entre janeiro de 1995 e janeiro de 1997”. Do ponto de vista fiscal está sendo imposto aos Estados um pagamento entre 11 e 13% de suas receitas correntes (ICMS), “independentemente de sua capacidade efetiva de arcar com tais encargos. O esquema simplesmente desconsidera fatores essenciais à capacidade de pagamento dos Estados como: a elasticidade das suas receitas, correntes diante da queda do crescimento econômico, as perdas de arrecadação com a prorrogação do FEF, e a virtual impossibilidade de cortes ulteriores nos gastos correntes dos programas de educação e saúde – cuja execução já foi devidamente ‘descentralizada’ para os estados e municípios”. Ao impor uma cláusula que obriga a privatização das empresas estaduais, dadas em garantia da amortização das dívidas, o governo federal “preconiza uma dilapidação do patrimônio dos Estados em benefício dos grandes grupos privados favorecidos pelo poder central, ficando as eventuais sobras com a União até um teto de 20% da dívida. (...) A ‘solução’ encontrada significará, portanto, a imposição de um regime de contenção e cortes ainda mais pesado do que o que vem ocorrendo atualmente, que não será resolvido pelas falácias da ‘reforma administrativa’ ora em curso”.

(25) Com relação à tramitação da reforma previdenciária, consultar: NEPP (1998); Albuquerque & Amaro (1998) e Schwarzer (1999).

Antes de abordar esse tema, convém salientar que a questão da previdência social no Brasil abrange *dois segmentos singulares, que encerram questões e requerem soluções de natureza distinta*: o Regime Geral da Previdência Social e o Regime de Previdência do Setor Público.

No encaminhamento da reforma da previdência no Congresso Nacional, essa distinção foi – aparentemente de forma intencional – desconsiderada, o que dificultou a compreensão do problema pela opinião pública e deformou o debate. Nesse contexto, as mazelas e os “privilégios” da previdência do funcionalismo (“setor público”) foram ressaltados visando, dentre outros objetivos, instrumentalizar a revisão de direitos do Regime Geral da Previdência Social, administrado pelo INSS (“setor privado”).

Com relação ao Regime de Previdência do Setor Público, é preciso considerar a experiência de diversos países que instituíram mecanismos especiais de seguridade para seus servidores, visando atrair profissionais capacitados e formar um aparelho burocrático eficiente e estável. Dadas as singularidades do exercício da função pública, esse regime concede garantias e benefícios diferenciados em relação aos trabalhadores do setor privado. Note-se que no Brasil, que segue esse padrão internacional, a preservação do vencimento integral percebido na ativa por ocasião da aposentadoria é um direito assegurado ao funcionário público desde a Constituição de 1934.

Entretanto, ao longo dos anos, uma série de privilégios a determinadas categorias foram sendo introduzidos (Médici, Beltrão & Marques, 1993), distorcendo a motivação inicial de distinguir o servidor público pela natureza das suas atividades. O aperfeiçoamento do sistema requer, necessariamente, a revisão de tais mazelas. Não obstante, isso não deveria implicar a supressão de direitos constitucionais adquiridos. Também não deveria servir de justificativa para infligir ao conjunto dos servidores públicos o ferrete ignominioso de vilões da pátria, inimigos do ajuste fiscal e da estabilidade econômica.

A questão central é como financiar esse sistema. No âmbito federal, a legislação em vigor nas últimas décadas estabelece que, a despeito da contribuição dos servidores, seu custeio é de responsabilidade do Tesouro Nacional, através dos chamados Encargos Previdenciários da União (EPU). O conceito de déficit expressa a existência de dispêndio sem a correspondente fonte financeira. Portanto, a rigor, não se pode considerar que a seguridade do funcionário público encontre-se nessa categoria.

Ocorre que, nos últimos anos, essas despesas têm crescido de forma considerável. Em 1998, elas totalizaram R\$ 20,9 bilhões. Deste montante, apenas R\$ 2,6 bilhões foram financiados pela contribuição dos servidores, restando um déficit, coberto pelo Tesouro, de R\$ 18,3 bilhões.

Embora previsível, a crescente proporção de recursos fiscais comprometida com a seguridade do servidor público *não foi enfrentada pelas*

*autoridades governamentais nas últimas décadas.* É verdade que a instituição do Regime Jurídico Único pela Constituição de 1988 contribuiu para agravar esse quadro.

Dentre as alternativas para financiar esses dispêndios, destaca-se a proposta da criação de um fundo integralizado por recursos que adviriam das privatizações. Essa possibilidade foi descartada em favor da utilização desses recursos na gestão da dívida pública.

A opção encontrada pelo governo foi transferir o ônus do ajuste para o servidor da ativa e para os aposentados. A Emenda Constitucional n. 20 e a Lei Geral de Previdência do Setor Público, aprovada em 1998,<sup>26</sup> objetivam buscar equilíbrio financeiro e atuarial mediante o incremento das alíquotas de contribuição dos servidores ativos e o estabelecimento de contribuição dos inativos.

É importante rememorar que a contribuição dos inativos foi também utilizada pela ditadura militar para enfrentar a crise da previdência social no início dos anos 80. Considerada abominável por muitas das atuais lideranças que então se opunham ao autoritarismo, foi uma das primeiras medidas suprimidas na transição democrática.

O outro segmento que compõe a questão da previdência social no Brasil compreende o Regime Geral de Previdência Social. Administrado pelo INSS, abrange um universo de quase 20 milhões de aposentados e pensionistas, a maior parte de baixa renda, que recebe benefícios de reduzido valor unitário. Mesmo assim, trata-se de um dos principais instrumentos de proteção social existentes no país.

Desde 1961, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), o financiamento desse segmento é tripartite (empresários, trabalhadores e Estado). Esse modelo clássico, seguido por inúmeros países, foi mantido pela ditadura e reafirmado pela Constituição de 1988. Portanto, quando o Tesouro Nacional aporta recursos fiscais para o Regime Geral de Previdência Social (INSS), não se trata de déficit e sim da parcela de responsabilidade do Estado, prevista na Constituição da República.

Até 1994, apenas a arrecadação líquida do Regime Geral da Previdência Social proveniente da contribuição de trabalhadores e empresários foi suficiente para financiar o pagamento dos benefícios, gerando saldos financeiros positivos. Nesse contexto, tal como na ditadura, a União eximiu-se de cumprir sua responsabilidade no sistema tripartite, não aportando recursos fiscais.

A partir de 1995, as contas do INSS apresentam saldos negativos. Em 1998, a arrecadação líquida atingiu R\$ 46,7 bilhões, enquanto o pagamento de benefícios totalizou R\$ 53,5 bilhões, gerando um saldo negativo de R\$ 6,7

---

(26) Lei n. 9.717/98.

bilhões, cobertos pelo Tesouro. Esse aporte, de responsabilidade constitucional da União, é considerado déficit pelo discurso oficial.

Um aspecto olímpicamente desconsiderado é que dentre os principais condicionantes estruturais dos desequilíbrios financeiros da previdência estão a estagnação econômica e a desorganização do mercado de trabalho, implícitos ao modelo econômico adotado. Baixa atividade econômica, desemprego e aumento do trabalho informal reduzem a arrecadação do INSS, ancorada na massa de salários do mercado formal.

No âmbito do modelo econômico adotado, o déficit do Regime Geral da Previdência Social é inaceitável, pois compromete o ajuste fiscal e a própria estabilidade. Esse mote é recorrentemente utilizado para sensibilizar a opinião pública sobre a urgência da reforma. Mas qual reforma? Dado o paradigma econômico em vigor, o sentido da reforma é a supressão de direitos para a geração de superávit primário.

Dessa perspectiva, um dos pontos centrais da proposta do governo, plenamente viabilizada entre 1995 e 1998, foi substituir a necessidade da comprovação do tempo de serviço pelo tempo de contribuição. Com as novas regras, o acesso à aposentadoria passou a estar vinculado à comprovação de 35 anos de *contribuição* para os homens, e de 30 anos para as mulheres. A Constituição de 1988 estabelece a necessidade de comprovação de 35 anos de *serviço* para os homens, e de 30 anos para as mulheres. Entretanto, não basta comprovar contribuição durante esses anos. O texto aprovado é dúbio quanto à necessidade adicional de possuir idade mínima de 55 anos (mulher) e 60 anos (homem).

A introdução dessas regras é, em tese, aceitável para o Regime de Previdência do Setor Público, tendo em vista tratar-se de emprego assalariado e formal. Entretanto, para o Regime Geral de Previdência Social (INSS), elas limitarão expressivamente o acesso das camadas socialmente menos favorecidas. Ante a desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90, poucos conseguirão comprovar tantos anos de contribuição.

A desproteção dos idosos é particularmente grave se considerarmos, adicionalmente, a tendência ao envelhecimento da população, que se acentuará nas próximas décadas, e o fato de que é significativo o contingente de velhos cuja única fonte de renda é a previdência, especialmente nas regiões mais pobres.

Aposentar-se no Brasil passou a representar uma duríssima prova de superação de obstáculos, cujo prêmio é uma sobrevivência com recursos limitados. A manutenção das regras vigentes gerará multidões de velhos desprotegidos. Os “meninos de rua” sofrerão a impiedosa concorrência dos “velhos de rua”, um novo personagem que desgraçadamente povoará os centros urbanos brasileiros no século XXI.

### 2.3.3. Reorganização das políticas urbanas

A partir de 1995, foram adotadas iniciativas no sentido de reestruturar a ação federal nos setores da habitação e do saneamento, coordenadas pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.<sup>27</sup> Entretanto, a exemplo do observado em outras políticas, a estratégia macroeconômica tem restringido o alcance dessas iniciativas.

Uma primeira manifestação desse fato é a fragilização do FGTS, principal fonte de financiamento do setor, em função do desemprego e da crescente informalidade do mercado de trabalho.<sup>28</sup> Entre 1994 e 1997, ocorre progressiva queda da arrecadação líquida do Fundo, chegando a ser negativa em 1997, quando os saques superaram a arrecadação bruta.

Outra manifestação é o limite à utilização de recursos fiscais federais no desenvolvimento dos programas voltados para atender às situações mais críticas de pobreza. Os recursos do Programa Habitar-Brasil e do Programa de Ação Social de Saneamento (PASS) são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e da contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os valores da União são repassados a essas instâncias a fundo perdido. A contrapartida varia entre zero e 40% do valor do repasse da União. Ambos são executados de forma descentralizada e atendem a parcela dos municípios que integram o Programa Comunidade Solidária.

A utilização de fontes de natureza fiscal a fundo perdido no financiamento de políticas sociais no Brasil é certamente a única capaz de atender a situações críticas de pobreza. Entretanto, o uso dessa fonte colide com o imperativo do ajuste fiscal. Nesse contexto, embora com um desenho institucional correto, o Habitar-Brasil e o PASS têm tido alcance restrito em função dos limites impostos ao gasto.

Uma terceira limitação é a incapacidade de endividamento de Estados e municípios, agravada pela política monetária. Esse fato tem restringido especialmente a implementação dos Programas Pró-moradia e Pró-saneamento, direcionados para as famílias com renda de até 12 salários mínimos. A principal fonte de financiamento desses programas é o FGTS. A aprovação dos financiamentos para Estados, municípios e concessionárias estaduais está condicionada ao cumprimento de um conjunto de exigências tais como comprovar capacidade de pagamento e endividamento; possuir situação fiscal regular com a União e o FGTS; dispor da contrapartida estabelecida etc. Entretanto são poucos

---

(27) O transporte público, excluído da agenda do governo federal em 1990 (Fagnani, 1995), assim permaneceu no período em análise. No Programa de Governo do presidente FHC (Mãos à Obra – 1994), o setor é tratado de forma marginal. A mesma postura é observada no documento “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social”. A Secretaria de Política Urbana também não incorporou o setor dentre suas prioridades.

(28) A adoção do contrato temporário de trabalho também afeta negativamente a arrecadação do FGTS, uma vez que se prevê a redução de oito para 2% na alíquota de contribuição para o Fundo.

os municípios aptos a atender a tais quesitos. Com relação aos projetos analisados em 1997, 77% dos Estados, 75% dos municípios, 45% das companhias estaduais de saneamento e 34% dos órgãos autônomos municipais não possuíam capacidade de pagamento. Nesse contexto, o volume de empréstimos efetivamente contratados tem ficado aquém da dotação orçamentária dos Programas: entre 1995 e outubro de 1998, os recursos totais efetivamente contratados corresponderam a apenas 60,6% do montante disponível para empréstimo no período. Esses fatores têm resultado na extrema concentração do programa em regiões e municípios relativamente mais ricos, especialmente das Regiões Sul e Sudeste (IPEA, 1999).

A política econômica também tem restringido a capacidade de pagamento dos mutuários. A manutenção de taxas de juros em patamares elevados tem agravado o desequilíbrio estrutural do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).<sup>29</sup> Os salários têm sido corrigidos por índices próximos ou abaixo da inflação. Por sua vez, as prestações da casa própria e o saldo devedor dos empréstimos têm sido reajustados pela Taxa de Referência (TR) (calculada como uma média de juros do mercado) mais a taxa de juros. No final de 1997, o custo dos empréstimos realizados via SFH (recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) chegou a 34% a.a. (TR + 12% de juro).<sup>30</sup> Em suma, as prestações sobem a uma velocidade muito maior que os reajustes salariais, gerando saldos devedores gigantescos no final dos contratos.

Esse cenário é agravado pela deterioração das condições do mercado de trabalho, como o desemprego e a informalidade. É indicativo o elevado índice de inadimplência dos contratos.<sup>31</sup> Dado esse pano de fundo, a política habitacional

---

(29) Desde sua criação nos anos 60, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) tem apresentado desequilíbrios financeiros estruturais, decorrentes da distinta periodicidade e dos diferentes indexadores que são utilizados na correção monetária das prestações e dos contratos. Nas últimas décadas, as prestações (e os salários) têm sofrido reajustes anuais ou semestrais em patamares próximos ou abaixo da inflação, e aos contratos têm sido aplicados reajustes com periodicidade trimestral e indexadores que contabilizam a inflação mais a taxa de juros. Esses descompassos levam à formação de saldos devedores no final dos contratos. Uma das “soluções” adotadas pelos governos militares para esse problema foi direcionar o SFH para as camadas de maior poder aquisitivo e instituir o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Por meio desse instrumento, os saldos devedores remanescentes no final dos contratos deixaram de ser responsabilidade dos mutuários e passaram a ser assumidos pelo SFH. Essa estratégia esgotou-se na primeira metade dos anos 80. A recessão econômica e a aceleração das taxas de inflação agravaram os desequilíbrios estruturais do SFH. Um dos sintomas dessa situação crônica foi a falência do FCVS, cujo rombo potencial foi estimado, à época, em cerca de US\$ 25 bilhões. Esse déficit, gerado ao longo dos anos 60 e 70, foi assumido pelo Tesouro nacional. Dada a falência do FCVS, os novos contratos habitacionais assinados a partir de meados dos anos 80 transferem ao mutuário a responsabilidade pelo pagamento do saldo devedor no final do empréstimo. A questão do desequilíbrio financeiro estrutural do SFH volta a ser responsabilidade do mutuário. A conjuntura econômica do período 1985/1994 é marcada por inflação e taxas de juro elevadas e pela deterioração progressiva da situação do mercado de trabalho. Esses fatos tiveram impactos negativos sobre o SFH. Como a inadimplência tem sido muito alta, tem-se adotado inúmeros “pacotes” na tentativa de minimizar o problema. A esse respeito, ver Fagnani (1997a).

(30) Cf. Governo... (1997b).

(31) Segundo informações da imprensa, em meados de 1997, cerca de 32% dos 10.578 mutuários da carteira hipotecária da CEF estavam inadimplentes (Cf. CEF..., 1997). Para os segmentos de menor poder aquisitivo, a situação era mais difícil. Segundo informações da imprensa, no início de 1997 cerca de 200 mil mutuários (66% do total de contratos) do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) tinham prestações em atraso (CEF..., 1998).

tem-se caracterizado por sucessivas rodadas de renegociação dos contratos com os mutuários, visando, em última instância, a manter a solvabilidade dos empréstimos, comprometida pela crescente elevação do saldo devedor.

Esse conjunto de restrições tem impulsionado a área econômica do governo a impor mudanças nos rumos da intervenção governamental no setor. Em linhas gerais, há uma forte tendência no sentido de “flexibilização” do uso do FGTS. Um dos exemplos disso é o projeto de lei que cria o Fundo Mútuo de Privatizações (FMP), elaborado pelo Ministério do Planejamento e aprovado pelo Congresso Nacional no final de agosto de 1997.<sup>32</sup> Mas certamente a medida de maior gravidade e alcance é o processo em curso de privatização dos serviços de saneamento, aprovado pelo Conselho Nacional de Desestatização e em fase de implementação pelo governo federal através da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

#### **2.4. Coordenação de políticas focalizadas de combate à fome e à miséria**

Finalmente, o quarto eixo da estratégia do governo é o desenvolvimento de um novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. O modelo institucional e operacional dessa vertente da ação governamental foi inspirado na experiência de países subdesenvolvidos que adotaram programas compensatórios para minimizar os efeitos negativos dos programas neoliberais de ajustamento econômico e de reforma do Estado.

No plano interno, a formulação do Programa teve como ponto de partida a experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), no âmbito do qual foi lançado, em 1993, o Plano de Combate à Fome e à Miséria (Peliano, 1994). O órgão máximo na estrutura do Plano era o CONSEA, integrado por oito ministros de Estado e por 21 personalidades identificadas com os diversos segmentos da sociedade civil, com destaque para o papel desempenhado pelo sociólogo Herbert de Souza.

O Comunidade Solidária apresenta inovações institucionais, sobretudo quanto à articulação das ações intergovernamentais, num contexto tradicionalmente marcado por extrema fragmentação. Priorizando a gestão articulada, o Programa procura superar disfunções como a descontinuidade administrativa, a reduzida capacidade de coordenação e complementaridade entre ações correlatas, a superposição de ações e a pulverização de recursos. Sua implementação tem mostrado resultados positivos, sobretudo nas áreas de saúde e educação.

---

(32) A nova lei faculta aos contribuintes do FGTS o uso de até 50% do seu saldo para comprar cotas dos FMP ou participar de clubes de investimentos voltados para a aquisição de ações de empresas estatais em processo de privatização.

A despeito desses aspectos positivos, é importante não perder de vista seu limitado caráter compensatório, em face da magnitude dos processos estruturais de exclusão social e de desorganização da capacidade de intervenção do Estado, anteriormente abordados.

Além disso, o modelo econômico adotado no país tem colocado obstáculos até mesmo ao desenvolvimento de ações dessa natureza. Um desses limites é a restrição ao incremento de recursos financeiros, imposto pelo imperativo do ajuste fiscal.

É também sintomático o fato de que, no início de 1997, 87% dos municípios-alvo estavam inadimplentes com a União e, portanto, impedidos de participarem do Programa Comunidade Solidária (IPEA, 1999). Essa situação, fruto da desorganização das finanças públicas, agravada pela estratégia macroeconômica, provocou ações de natureza política, visando a impedir o descrédito total desse eixo central da estratégia social do governo. Foi instituída legislação específica no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, isentando as prefeituras das contrapartidas financeiras aos programas da Agenda Básica. Além disso, o Executivo tem editado medidas provisórias com o objetivo de “suspender” a inadimplência dos municípios para efeitos de transferências federais.

### **Notas finais**

Da análise desenvolvida de forma sucinta neste ensaio conclui-se que o modelo econômico adotado no Brasil entre 1993 e 1998 mostrou-se antagônico com a estratégia de desenvolvimento social explicitada pelo discurso oficial. Os custos macroeconômicos da estabilização econômica foram elevados. O desequilíbrio no balanço de pagamentos e dívida pública interna alcançaram patamares inéditos. A manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento mostraram-se irreconciliáveis.

Os constrangimentos ao crescimento econômico intensificaram a desorganização do mercado de trabalho, ampliando a exclusão e fragilizando as fontes de financiamento do gasto social. As respostas oficiais dadas à questão do desemprego mostram-se insuficientes em face da sua dimensão estrutural. Os impulsos no sentido da implementação de políticas sociais nacionais e descentralizadas foram minados pela política econômica. O agravamento das finanças dos Estados e municípios ocorreu simultaneamente ao processo pactuado de transferência de encargos e responsabilidades para essas instâncias, sobretudo nos setores da saúde, assistência social e educação fundamental. O imperativo do ajuste fiscal reduziu os raios de ação governamental e restringiu as possibilidades

de “reestruturar com equidade” os serviços sociais básicos. O exemplo mais eloqüente é a reforma da previdência social.

Em suma, nos anos 90 a dissociação entre os objetivos econômicos e sociais parece ter chegado a um paroxismo. A marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais.

Eduardo Fagnani é professor do  
Instituto de Economia da UNICAMP.

### **Bibliografia**

- AFFONSO, R. B. A. A federação na encruzilhada. *Rumos – os caminhos do Brasil em debate*, São Paulo, ano 1, n. 2, mar./abr. 1999. (Publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil).
- ALBUQUERQUE, M. L. P., AMARO, M. N. Previdência social. *Boletim de Conjuntura – Política Social* (Fundap), São Paulo, n. 24, 1998.
- ARRETCHE, M. T. S. O sistema de proteção social brasileiro – em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, 1997.
- \_\_\_\_\_, RODRIGUEZ, V. (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, 1999.
- BALTAR, P. E. A., DEDECCA, C. S., HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- \_\_\_\_\_, PRONI, M. W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- BRASIL. Presidência da República. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília, 1996. (Coleção Documentos da Presidência da República).
- CARDOSO DE MELLO, J. M. Conseqüências do neoliberalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, 1992.
- \_\_\_\_\_, NOVAES, F. *A que ponto chegamos!* São Paulo: Editora Hucitec, 1998. (Praga – Estudos Marxistas, n. 7).
- CEF e a inadimplência. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 mar. 1998.
- CEF quer mudar contrato de mutuários. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 ago. 1997.
- CORDEIRO, J. L. Assistência social. *Boletim de Conjuntura – Política Social*, São Paulo, n. 23; 1998.

COSTA, V. L. C. (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap, 1999.

DEDECCA, C. S. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

DISCURSO do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Corumbá de Goiás, 18 abr. 1996. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 abr. 1996

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, 1993.

\_\_\_\_\_. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. Campinas, SP: UNICAMP. Nepp, 1998a. (Cadernos de Pesquisa, n. 32).

\_\_\_\_\_. *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. Campinas, SP: UNICAMP. Nepp, 1998b. (Cadernos de Pesquisa, n. 34).

\_\_\_\_\_. *Descentralização das políticas sociais: o que ensinam as experiências recentes da merenda escolar, do dinheiro na escola e da TV escola*. Campinas, SP: UNICAMP. NEPP, 1998c. (Cadernos de Pesquisa, n. 36).

DRAIBE, S. M. *Reforma do estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental*. Campinas, SP: UNICAMP. NEPP, 1998d. (Cadernos de Pesquisa, n. 37).

FAGNANI, E. Transporte público: uma questão estratégica nacional – o necessário reordenamento institucional e financeiro do setor. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, n. 66, 1995.

\_\_\_\_\_. Política social e pactos conservadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Notas sobre a descentralização da política social brasileira nos anos 90*. Isla de Margarita, Venezuela, 1997b. (Trabalho elaborado para o II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración, promovido pelo El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997).

FERNANDES, M. A. C. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 547).

FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido; ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. (Coleção Zero a Esquerda).

GOVERNO ainda vai definir o valor mínimo a aplicar. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 ago. 1997a.

- GOVERNO anuncia três medidas para conter crise cambial e da bolsa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 1997b.
- GUIMARÃES, I. G. R. Avaliação geral dos programas de emprego e renda. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.
- HENRIQUES, W. Crise econômica e ajuste social no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.
- IPEA. 1995-98. *Quatro anos de transformações*. Brasília: IPEA, 1999.
- KELLER, W. C. S. Mercado de trabalho, relações de trabalho e políticas de emprego. *Boletim de Conjuntura – Política Social*, São Paulo, n. 24, 1998.
- LOPES, J. R. B. *Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira*. Brasília: IPEA, 1994. (Texto para Discussão, n. 358).
- LUCENA, E. Comunidade Solidária vai ser mais visível. *Jornal do Brasil*, 31 dez. 1996.
- MATTOSO, J. E. L. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- \_\_\_\_\_, BALTAR, P. E. A. *Transformações estruturais e emprego nos anos 90*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. Cesit, out. 1996. (Cadernos do Cesit, n. 21).
- MÉDICI, A. C., BELTRÃO, K., MARQUES, R. M. Previdência do funcionalismo público: para a reforma constitucional. In: BRASIL. MPAS. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil, 1993. (Pesquisas, v. III).
- MERCADANTE, A. (Org.). *Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1997.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP. *Reforma da seguridade social no Brasil*. Campinas: UNICAMP. NEPP, 1998. (Relatório final de pesquisa, jun. 1998 – Convênio CIESU/NEPP-FECAMP).
- \_\_\_\_\_. *Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários – síntese dos resultados da pesquisa de campo*. Campinas: UNICAMP. NEPP, 1999. (Relatório de Pesquisa).
- OLIVEIRA, C. A. B. Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- PELIANO, A. M. et al. *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1993*. Brasília: IPEA, 1994.
- POCHMANN, M. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998a.

- POCHMANN, M. *O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional (versão preliminar)*. Campinas: UNICAMP. IE. Cesit, 1998b.
- SALM, C. Vai ser difícil requalificar. *Boletim de Conjuntura (UFRJ/IEI)*, Rio de Janeiro, n. 17 (2), jul. 1997.
- SAMPAIO, F. A. A., ANDREI, C. Política econômica. In: PORTUGAL JR., J. G. (Coord.). *Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo 1992-1994*. São Paulo: Fundap, 1998.
- SANTOS, A. L. Encargos trabalhistas e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- \_\_\_\_\_, POCHMANN, M. O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. *Encargos sociais no Brasil: uma nova abordagem metodológica e seus resultados*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. Cesit, fev. 1998. (Cadernos do Cesit, n. 26).
- SCHWARZER, H. Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina. *Debates*, São Paulo, n. 19, 1999. (Reforma da previdência – vetores do debate contemporâneo).
- SILVA, B. A. *Políticas de emprego no Brasil: a experiência recente*. Rio de Janeiro: UFRJ. IEI, 1997. (Tese, Doutorado em Economia).
- SILVA, P. L. B. *Reforma do Estado e política social no Brasil: limites da intervenção estatal*. Campinas, SP: UNICAMP. NEPP, 1998.
- SIQUEIRA NETO, J. F. Flexibilização, desregulamentação e o direito do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- TAPIA, J. R. B. *Políticas sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90*. Campinas, SP: UNICAMP. NEPP, 1996. (Cadernos de Pesquisa, 28).
- TAVARES, M. C. O verdadeiro custo Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 fev. 1996.
- \_\_\_\_\_. Recentralização fiscal e arbítrio político. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 jul. 1997.
- \_\_\_\_\_. Arrogância, incompetência e cinismo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 set. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Destruição não criadora – memórias de um mandato popular contra a recessão, desemprego e a globalização subordinada*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

### **Resumo**

Este ensaio analisa a política social brasileira no período 1993/98 e subdivide-se em duas partes. A primeira trata da estratégia para as políticas sociais explicitada pelo discurso oficial. A segunda sublinha alguns dos obstáculos estruturais interpostos pelo modelo econômico à sua implementação. O argumento central é que há extrema incompatibilidade entre o programa de ajustamento macroeconômico – central e hegemônico – e a estratégia de desenvolvimento social. O ajuste simultaneamente amplia a exclusão e destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção em geral e, de forma particular, no campo das políticas sociais.

**Palavras-chaves:** Política social – Brasil; Direitos sociais; Bem-estar social; Políticas públicas.

### **Abstract**

This essay analyses the Brazilian social policies from 1993/98 and is divided in two parts. The first one is about social policy strategy shown in government speech. The second one is on some of the structural problems presented by the economic model in terms of its implementation. The central argument is that there is an incompatibility between the macroeconomic adjustment program – central and hegemonic – and the social development strategy. The adjustment simultaneously enlarges the exclusion and destroys the State's financial and institutional basis, weakening its capability of general intervention, particularly in the social policies field.

**Key words:** Social policies – Brazil; Social rights; Welfare-state; Public policies.