

Área Temática: 3. Brasil República

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO FRENTE À NOVA ORDEM INTERNACIONAL: UM EXAME DE SUA RECONFIGURAÇÃO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ O SEGUNDO GOVERNO FHC

Julianne Alvim Milward, ITR/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
julianne.milward@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho tem por finalidade examinar o processo de desconstrução e reconstrução do sistema de seguridade social brasileiro pós Constituição de 1988, em virtude da ruptura de sua trajetória de construção dado por esse novo contrato social – que tinha em vista o resgate da dívida social existente, por meio da universalização dos direitos –, devido à reconfiguração das estratégias capitalistas de acumulação em um sistema econômico reconhecido como global. A subversão desse sistema frente à nova ordem internacional, deu-se a partir da década de 90, com a onda neoliberal instalada no país, no contexto de (re)inserção internacional periférica do capitalismo na América Latina, dada pela liberalização, privatização e desregulação dos mercados; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. Busca-se compreender o jogo, as regras, os atores e as instituições que conformaram esse novo sistema; destacando os governos FHC pela inauguração de uma nova ‘era’ dada por uma trajetória da proteção social oposta ao que foi aspirado pela Lei Maior e, que se aprofundou nos governos seguintes. O exame tem por viés o institucionalismo econômico, em função do entendimento de que no âmbito da teoria econômica, e particularmente da teoria neoclássica, não se encontram ferramentas suficientes para examinar o tema. Conclui-se nesse estudo que a conformação de um novo padrão social nacional dado por sua residualização, significou a redução do bem-estar de sua sociedade, conforme o ideário neoliberal, que tem o capital financeiro e a lógica financeira como predominantes em sua dinâmica macroeconômica, submetendo as políticas sociais ao segundo plano nas decisões governamentais com vista a ‘saúde econômica’, segundo orientações prescritas pelos organismos internacionais, na sua função disciplinadora, fundamentadas no Consenso de Washington.

Palavras-chave: Sistema Seguridade Social, Neoliberalismo, Ordem Internacional.

Abstract

This article has an intention to examine the deconstruction and reconstruction process of Brazil’s social security system followed this 1988 Constitution, because the break of its trajectory of construction given for this new social contract – by the rescue of the existing social debt through universal rights –, due to reconfiguration capitalist strategies of accumulation in a recognized global economic system. The system subversion front to the new international order, was given from the 90’s, with the neoliberal wave installed in this nation, in the context of capitalism international insertion in the Latin America, given for the liberalization, privatization and markets deregulations; subordination and structural external vulnerability; and financial capital prominence. The seeking to understand the game, the rules, the actors and the institutions that had conformed this new system. The FHC

governments detach because it started a new ‘age’ by an opposing social protection trajectory in opposition the Constitution, and continued the following governments. This paper has based an institutions view of point, as the economic theory and, particularly within the neoclassic theory, there are no instruments to examine the theme. This study concludes that the new social standard conformation is residual. This will mean reduction of a sense of well-being within its society by means of conformity to the new social standards, because the neoliberalism ideas. The financial capital and the financial logic as predominant in its macroeconomic dynamics, submitting the social politics to as plain in the governmental decisions with sight ‘economics health’, according orientations prescribed for the international organisms, in its function disciplinarian, based on the Washington Consensus.

1. Introdução

Marx e Engels, no Manifesto Comunista de 1848, utilizaram a expressão ‘tudo que é sólido se desfaz no ar’ ao caracterizar “*o caráter revolucionário das transformações operadas pela modernidade e pelo capitalismo nos mais diferentes setores da vida social*” (SANTOS, 1996, p.23). Ser moderno é fazer parte do universo no qual, como disseram, Marx e Engels, tudo se desfaz, menos o mercado! É a lógica do capitalismo! É nesse sentido que se utiliza essa expressão para demonstrar como as aspirações da década de 80, no Brasil, em pleno período de transição democrática e que se efetivaram sob a forma de Lei Maior – Carta Constitucional, promulgada em 1988 –, se desmancharam, em especial o Sistema de Proteção Social, frente à imposição da ordem internacional, presente a partir de 1990.

A Constituição de 1988 representou o estabelecimento de um novo contrato social, cujo desdobramento seria uma transformação institucional de grande envergadura com base em novas regras de convivência. De fato, a Carta configurou um novo ponto de partida para o jogo nacional, no sentido de resgatar a dívida social existente. A construção do sistema de proteção social, porém, sofreu uma ruptura no momento de sua finalização, momento de implementação das leis orgânicas que definiriam as condições concretas para a materialização dos preceitos constitucionais, por conta da reconfiguração das estratégias capitalistas de acumulação em um sistema econômico reconhecido como global. A reinserção do Brasil, país de periferia do sistema capitalista, no cenário mundial globalizado, deu-se de modo subordinado às finanças privadas internacionais, por meio da adoção de pacotes terapêuticos para a economia nacional, de concepção neoliberal. É nesse contexto que o propósito desse estudo se coloca em examinar o processo de desconstrução e reconstrução da seguridade social nacional no país pós a Carta Constitucional de 1988. A investigação foi dada a partir viés institucionalista, em função do entendimento de que no âmbito da teoria econômica, e particularmente da teoria neoclássica, não se encontram ferramentas suficientes para examinar

o tema, quanto a compreensão do jogo, as regras, os atores e as instituições que conformaram esse Sistema.

A pesquisa realizada caracteriza-se pelo seu caráter exploratório e analítico-descritivo. Quanto aos processos utilizados para a sua investigação, a pesquisa é bibliográfica e constitui-se em um estudo de caso. Bibliográfica, por lançar mão de um conjunto de livros, periódicos, artigos, teses e dissertações, além de documentos oficiais e matérias publicadas na imprensa no período recente sobre o tema abordado, de modo a fornecer material analítico para o exame a ser efetivado; e, é um estudo de caso, em virtude do tema abordado apresentar-se restrito a uma nação.

Esse trabalho encontra-se dividido em 4 seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na segunda seção tem-se a construção do sistema de proteção social no período de transição democrática. A terceira seção trata do processo de desconstrução e reconstrução do Sistema, subdividindo-se em duas partes com o intento de abarcar as mudanças efetivadas por gestão presidencial.

2. Reconstituição da Construção do Sistema de Proteção Social na Nova República

No final da década de 70, o cenário internacional apresentou mudanças profundas na esfera econômica, política, produtiva e social, que trouxeram à tona as idéias liberais, que estavam no limbo, com outra roupagem – o neoliberalismo. O Estado de Bem-estar social foi colocado à prova, devido às estratégias de saída da crise econômica, dadas pelos preceitos do neoliberalismo.

Alterações na esfera de proteção social nos países foram testemunhadas, em virtude da necessidade de adaptação à nova conjuntura. O Brasil, apesar de estar localizado na periferia do capitalismo, não ficou imune a estas mudanças; o processo de construção de seu *Welfare State* sofreu uma inflexão em sua trajetória, dado pelo novo paradigma ideológico e conceitual. Dois movimentos puderam ser constatados: as reformas sociais derivadas da transição democrática, que corroboraram para a incorporação do recorte das políticas sociais enquanto direitos sociais de cunho redistributivista, na Constituição Federal; e, o movimento de ajustes voltados às adequações da modernização econômica e institucional do país, que em última instância significou a retomada do caráter patrimonialista e populista do sistema de proteção social (REIS *et* PERUZZO, 2008).

A década de 80 significou um período de alterações profundas, para o sistema de proteção social brasileiro. Transformações derivadas de mudanças conjunturais externas –

crise econômica internacional e transformações tecnológicas, que resultaram na necessidade de reflexão do papel do Estado e sua adequação, por meio de reformas estruturais ao novo cenário – e internas – provenientes dos movimentos políticos de liberalização e construção democrática, que anunciaram com otimismo o fim do ciclo autoritário. Por outro lado, tem-se a necessidade de realização de ajustamentos à nova estrutura do Estado e das instituições da democracia, e, ao mesmo tempo, em virtude dos efeitos da crise econômica internacional que terminaram por impor substanciais custos sociais e políticos, tem-se o anúncio do término do ciclo desenvolvimentista no país.

A política social no Brasil, segundo Werneck Vianna (1990), entrou na pauta das preocupações da inteligência nacional na década de 80, sendo visualizada como alavanca da justiça social – o resgate da dívida social passa a ser um tema central da agenda da democracia. A busca pela melhora pela da eficiência e efetividade destas políticas também estavam na pauta. Construiu-se uma agenda reformista nacional, em uma conjuntura de retorno à democratização do país, por meio de uma abordagem otimista do *Welfare State* nacional – uma concepção ‘robin-hoodiana’ da política social, segundo os técnicos do Banco Mundial –, pelos intelectuais progressistas.

O acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou pela busca do alargamento da democracia social (DRAIBE, 1998). Esse reordenamento teve por perspectiva a afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania (FLEURY, 1989, 2003, 2005). O desafio da universalização da cidadania se somou aos de descentralização e nova hierarquização dos serviços nas políticas sociais brasileiras.

O debate acerca da Seguridade Social foi assumido como prioridade pelo governo da Nova República, constatado pela Carta Constitucional, promulgada em 1988, do qual houve um avanço no que tange à Ordem Social – a demanda por redução das desigualdades e a afirmação dos *direitos sociais* terminou por alcançar “*as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas*” (DRAIBE, 1998, p. 1). A Seguridade Social era um conceito que não existia nas legislações anteriores, ela compreende (BRASIL, 2008): “[...] *um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (Art.194, CF).

Os objetivos da Seguridade Social proposta pela Carta Magna residem: na universalidade da cobertura e do atendimento; na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços as populações urbanas e rurais; na seletividade e distributividade na prestação de

benefícios e serviços; na irredutibilidade do valor dos benefícios; em equidade na forma de participação no custeio; na diversidade das bases de financiamento; no caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 2008). Têm-se com isso a concessão dos direitos sociais – a extensão da cidadania – a toda a população brasileira e a institucionalização do Estado de Bem-Estar Social no país. A essência da Seguridade Social proposta pela Lei é dada por duas lógicas: a do seguro e da assistência. É na associação destas duas lógicas, que reside a grande inovação proposta pelas Regras Maiores do país.

O que confere um caráter próprio à Seguridade Social brasileira é o redesenho das relações entre os entes federativos e a instituição de formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo, instituídos pela última Carta. Com estas novas regras buscava-se uma modalidade de federalismo cooperativo.

A criação do Orçamento da Seguridade Social terminaria por concretizar o modelo de Seguridade Social pretendido, dado por uma modalidade de integração de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. A Carta não instituiu o modo de operação deste mecanismo, o término da construção da estrutura legal desse sistema se daria com a promulgação das leis orgânicas, em cada setor, que definiriam as condições concretas pelas quais estes princípios constitucionais e diretrizes organizacionais iriam materializar-se. Entretanto, a configuração do cenário se alterou, a promulgação das leis orgânicas se deu em um novo contexto de um governo com orientação centralizadora e liberal: Collor de Melo – iniciado em 1990 –, significando uma inflexão na forma de encaminhamento do Sistema de Proteção Social nacional. Em 1989, período de transição das Novas Regras, a antiga ordem constitucional já não vigorava mais e as novas disposições não haviam ainda sido implementadas, sobretudo no que se refere à questão do financiamento da seguridade social (o orçamento).

Azeredo (1990), já em 1989 havia observado o não cumprimento, por parte do Executivo, nem em forma de tentativa, da determinação constitucional que instituiu o Orçamento da Seguridade Social. Esta exigência, de ordem legal, estava prevista para entrar em vigor a partir do exercício de 1990. Entretanto, a elaboração do orçamento da Seguridade Social, nesse momento de transição, seria fundamental no sentido de demonstrar maior eficácia e transparência à gestão do sistema. O que ocorreu foi um reagrupamento por parte do Congresso de todas as despesas e receitas das entidades e órgãos vinculados à Seguridade, em anexo próprio, ao Orçamento Geral da União. Isso trouxe distorções quanto à

identificação de recursos próprios da Seguridade, resultando em desvios de seus recursos via transferências da União, para outras áreas não relacionadas – financiamento do déficit público e a utilização dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, no custeio dos servidores inativos da União –; além do descumprimento da obrigatoriedade de transferência de recursos fiscais para o seu financiamento. Os preceitos constitucionais não foram executados.

Tendo em vista esta perspectiva, a pesquisadora já vislumbrava o que viria a ocorrer mais adiante, passado esse processo de mudança: o financiamento da União pela seguridade e não o contrário, como ordenado pela Carta Constitucional. Isso em virtude da dificuldade em se realizar o controle dos recursos destinados à seguridade, sem um Orçamento próprio como instituído pela Constituição. Ou seja, pela dificuldade de controle sobre a utilização de eventuais excedentes de arrecadação que poderiam vir a ocorrer, o que resultaria na desobrigação da União em repassar estes recursos à seguridade. A ausência do orçamento da seguridade facilitaria também o descumprimento dos repasses obrigatórios de recursos das contribuições sociais e das transferências da União, o que poderia ocorrer pelo descumprimento dos dispositivos constitucionais, ou até mesmo, pela retenção dos recursos pelo Tesouro Nacional.

Não houve, no momento de transição, a preocupação em dar corpo à idéia de seguridade social definida pelas regras constitucionais (AZEREDO, 1990). Isso foi levado adiante, ao longo do tempo, com a continuidade do tratamento fragmentado, habitual, que é destinado à política social. Tem-se o descumprimento do novo contrato social, no sentido de não fazer valer o tratamento integrado das áreas de saúde, previdência e assistência social, indicado pelo conceito de seguridade social.

Os primeiros passos para o não alcance da construção da seguridade social como aspirado pela Lei Maior, foram dados ainda no governo Sarney – as ‘primeiras contramarchas nos direitos sociais’ –, como apontado por Fagnani (2005, p.345), no sentido de *“retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar”*. Entre as manobras destacam-se o desmonte orçamentário e burocrático, logo após a promulgação da Carta e as tentativas de desfigurar os direitos sociais, sendo essas últimas dadas pelas distorções na regulamentação constitucional complementar, e pelo intencional descumprimento dos prazos constitucionais.

Houve tentativas, do presidente de Sarney, de tentar alterar os rumos do processo constituinte – período anterior à aprovação da Carta Constitucional –, por meio de pronunciamentos em cadeia nacional de rádio e televisão, com o ‘propósito’ de alertar a

população e os seus constituintes para ‘os perigos’ que algumas das decisões contidas no texto já aprovado representavam para o futuro do país. A defesa do presidente e da cúpula governista (velha base política da ditadura) residiu na possibilidade de ‘ingovernabilidade’ do país, caso o texto constitucional fosse aprovado. Segundo eles, os principais inimigos da governabilidade eram os novos direitos sociais (o capítulo da Seguridade Social, especialmente, os direitos previdenciários) e a Reforma Tributária, que ampliava a transferência de recursos da união para estados e municípios. Foram apresentados cálculos alarmistas referentes aos benefícios da previdência social e demais despesas criadas pela Constituinte, que resultariam na duplicação do déficit público (FAGNANI, 2005).

O período de transição democrática, 1985 a 1990, no campo da ação das políticas sociais, foi caracterizado pelo paradoxo ‘orientações de mudanças progressistas’ – tendo por marco o processo de construção e aprovação da Constituição Cidadã – *versus* ‘orientações de reformas liberais’ – evidenciadas pelos ajustes de programas do governo – políticas de ajuste macroeconômico e de renovação da dependência do país aos circuitos do capital financeiro internacional (WERNECK VIANNA, 2005a) –, “*sob a orientação dos organismos internacionais, como imperativo de enfrentar a crise e a instabilidade macroeconômica, quais sejam substituir a orientação keynesiana pelo monetarismo*” (REIS et PERUZZO, 2008, p.11).

As ‘orientações de reformas liberalizantes’ – as políticas de ajuste macroeconômico – irão efetivamente se sobrepôr as ‘orientações de mudanças progressistas’, a partir da década de 90. Resultando em um processo de desmantelamento do Sistema de Proteção Social, antes mesmo de se alcançar a construção da Seguridade Social prevista na Constituição.

3. Início da Desconstrução do Sistema de Proteção Social na Nova República

A década de 90 foi marcada pelo início do desmonte do sistema de Proteção Nacional no país, dado por um novo ciclo de reformas, que Fagnani (2005, p.569) denomina de contra-reformas, liberais e conservadoras – “*antagônicas à precária cidadania recém conquistada*”. Até então o Brasil apresentara grande resistência ao receituário neoliberal, por conta da sua economia não ter chegado ao ‘fundo do poço’, apesar da década perdida e de alcançar elevadas taxas de inflação, para pressionar o condicionamento do país à lógica neoliberal.

A desestruturação do Estado de Bem-Estar Social – “*desmonte institucional, orçamentário e conceitual da Seguridade Social*” (WERNECK VIANNA, 2008, p.11) – ocorre no contexto econômico e político nacional adverso, que caracteriza a década de 90.

Uma profunda recessão econômica e a crise política – crise, sobretudo econômica, por conta da hiperinflação –, propiciaram o condicionamento do país ao projeto neoliberal internacional ‘triumfante e reformulador’, marcando o esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista. A promessa de retomada de um novo modelo de crescimento – sustentável –, para o combate a pobreza e a desigualdade – com a chancela dos organismos internacionais se apresenta –, com a integração à ordem global, segundo as diretrizes do Consenso de Washington.

A conversão do Brasil ao neoliberalismo – último país na América Latina –, ocorreu no final da década de 80, em um contexto de forte estrangulamento externo, descontrole inflacionário e crises financeiras, entre outros fenômenos oriundos da crise da dívida e de novos ares para as elites nacionais, vindos da reabertura do mercado financeiro internacional aos países devedores. Politicamente, isso foi concretizado com a eleição de Fernando Collor de Melo.

A oposição aos preceitos aprovados na última Carta foi testemunhada, antes mesmo de sua promulgação, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, quando esses preceitos ainda faziam parte da agenda de reformas progressistas. O presidente Sarney e a sua cúpula governista demonstraram o propósito de inicialmente obstaculizar, por meio do discurso catastrofista de explosão dos gastos públicos e, mais adiante, devido à efetiva promulgação da Lei, de desfigurar os novos direitos sociais.

A desfiguração da Proteção Social foi levada pelos governos que se seguiram, em um contexto de menor grau de liberdade de escolhas políticas, em função da (re)inserção internacional de forma periférica ao capitalismo – dadas pela liberalização, privatização e desregulação dos mercados; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. O texto constitucional demarcou apenas os princípios gerais e marcos genéricos, sua efetivação dependia da regulamentação da legislação constitucional complementar, que se concentrou no início da década de 90, em um contexto político e econômico desfavorável. A partir daí tem-se a instauração do contra-reformismo neoliberal na questão social, opondo-se frontalmente aos princípios estabelecidos na Carta. Isso vai resultar em grandes transformações, que se darão de forma gradual, na configuração da Lei Maior, no sentido de deturpá-lo: o Estado de Bem-Estar Social passa a ser substituído pelo ‘Estado Mínimo’; a seguridade social pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo ‘Estado Regulador’ e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização (FAGNANI, 2005).

3.1. O Governo Fernando Collor de Mello e o Governo de Transição de Itamar Franco

Em 1990, os propósitos impressos na recém promulgada Carta apresentavam riscos de paralisia – inicialmente dado pelo governo Fernando Collor de Melo (primeiro presidente eleito pela população, desde a década de 60). Os recursos necessários para a promoção da cidadania e a ampliação dos direitos sociais apresentavam-se escassos. Werneck Vianna (1990) pressagiu o processo de desmantelamento da Seguridade Social no país, que na realidade nem chegou a ser concretizada, devido aos obstáculos colocados ao desenho e à operacionalização das regras complementares.

A conjuntura econômica do país, no início da década de 90, contribuiu de modo negativo para a não implementação efetiva dos direitos constitucionais, dado que era este o período decisivo para a regulamentação da legislação complementar da Constituição de 1988, que consolidaria a política social os direitos sociais. Além do pano de fundo de rearranjo conservador que avançou no final do governo Sarney, os três primeiros anos dessa década assistiram uma ‘contra-reforma truncada’ da Carta Magna, dada por diversas direções como colocado por Fagnani (2005): na formulação de uma agenda de reformas para a política social e para os direitos sociais, que seria incorporada na revisão constitucional prevista para 1993; na estratégia de obstrução e desfiguração da política social e dos direitos sociais no processo de regulamentação da Constituição; na ação direta do poder Executivo na desorganização burocrática das bases fundamentais de execução da política social.

O governo de Fernando Collor de Melo foi centrado no combate à inflação – inflação mensal próxima de 100% –, e para tal foi implementado um plano econômico que tinha por âncora o confisco da liquidez da economia nacional, resultando em uma violenta recessão, pois não havia recursos financeiros para irrigar a economia. A situação ainda foi agravada por conta do elevado arrocho salarial promovido e pelo corte dos gastos públicos, que afetou diretamente os gastos sociais. Salienta-se que o país já passava por uma crise econômica e fiscal desde o final dos anos 80; o seu aprofundamento se deu em função do insucesso deste primeiro plano econômico.

Acrescenta-se, ainda, a esse quadro econômico recessivo, o projeto neoliberal desse governo em modernizar o país via mercado, com a adoção de um programa de reformas cujo eixo central residia na abertura comercial ao exterior e nas privatizações, com o apoio do empresariado brasileiro – com sua perspectiva distorcida acerca deste discurso –, tendo em vista o desmonte do Estado de Bem-Estar Social. Constata-se que a essência do discurso neoliberal do empresariado, naquele momento, e que perdura atualmente, encontra-se centralizada na idéia de trabalhador livre. Ou seja, trabalhadores que abdicassem de seus direitos trabalhistas, flexibilizando o mercado de trabalho, daí a premissa de que o mercado

por si só organizaria convenientemente a vida social, por meio da mão invisível do Estado. Entretanto, no Brasil o mercado opera “*num círculo restrito, do qual está excluída, pela miséria, pelo desemprego, pelos baixos salários, grande parte da população*” (WERNECK VIANNA, 1991, p.13).

Esse quadro perverso, que ainda se descortina atualmente, pode ser vislumbrado pelos indicadores socioeconômicos. Tem-se, portanto, a impossibilidade do mercado em efetivar ‘naturalmente’ a coesão social em um cenário como este, em que vigora, na realidade, o *apartheid* social, como bem colocado pela pesquisadora. Direitos crescentes e extensamente demandados pela sociedade por conta da Carta Constitucional, que fora recentemente promulgada, não possibilitaram um convívio ‘amigável’ com um sistema produtivo que tinha por fundamentação a desigualdade social. Werneck Vianna (1991, p.15) observou que o discurso neoliberal tupiniquim prega a adesão dos trabalhadores à modernidade, no sentido de restabelecer as relações livres do contrato individual típicas do século XIX, tendo por base o Estado patrimonialista nacional. Evidencia-se que a difusão desse ideário tem por intenção pregar a irreversibilidade do desmonte do *Welfare State*, que na verdade não ocorreu nos países desenvolvidos.

O embasamento do discurso neoliberal presidencial, por sua vez, tinha por alicerces a importação de argumentos – “*tatcherianos e sem resposta adequada por parte da esquerda ou da intelectualidade progressista nacional*” (WERNECK VIANNA, 1990, p.19) –, com o intento de estimular uma visão negativista das políticas de bem-estar social. Essa percepção, importada do debate internacional, se deu no sentido da Seguridade Social não ter como ser paga. O sistema de Seguridade foi acusado de comprometer a economia. A argumentação enfatizava dentre outras colocações: a potencialização do gasto público, a informalização do mercado de trabalho e ao impulsionamento do processo inflacionário.

Nesta nova perspectiva, têm-se a introdução de uma nova agenda – neoliberal – no país, que incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema. A formação de uma nova pauta de discussões teve como justificativa para a sociedade, via mídia, as significativas mudanças no mundo do trabalho, fatores de natureza demográfica, além do crescimento dos questionamentos em relação à generosidade do sistema, à manutenção de privilégios para alguns setores e suas distorções gerenciais.

Observa-se ainda o fato de que as reformas inclusas nesse programa neoliberal faziam parte das ‘condicionalidades’ para a obtenção dos empréstimos externos do FMI. Foi a partir dessa instituição que se deu o “*processo de desmonte do Estado e de retrocesso do ponto de vista da concepção generosa de uma proteção social universal, baseada nos direitos da*

cidadania” (SOARES, 2003, p.118). Os pontos centrais desta agenda residiram: na redução do déficit fiscal atribuído ao gasto público (partindo da premissa de que gasto público não é investimento – sobretudo o gasto social); na promoção da reforma do Estado, remodelando suas funções na perspectiva de aumentar a sua ‘eficiência’ por meio da diminuição de custos; e, na expansão da ‘competitividade’, via redução dos custos sociais das empresas e flexibilização da mão de obra (SOARES, 2003). Portanto, tem-se a proposição de ‘reformas da reforma’, que vai se efetivar a partir de 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Vale, ainda, observar que as formulações sobre os aspectos negativos da política social disponibilizadas, aqui no Brasil, não apresentaram a mesma densidade analítica que aquelas debatidas nos países centrais. Werneck Vianna (1990) evidencia que o núcleo do debate no Brasil vai residir na defesa de certas linhas de privatização, na ênfase dada à questão do déficit público, na intransigência quanto ao significado do gasto social em um contexto de crise. A saída encontrada para a ausência de estudos teóricos ou empíricos foi a substituição pela ação dos atores interessados, e pela divulgação de suas justificativas na imprensa, em declarações oficiais, nos discursos políticos e/ ou da competência técnica.

Em relação às saídas encontradas para a ausência de estudos teóricos ou empíricos, interessa observar que a apresentação da Seguridade Social como matéria de natureza técnica – por meio de uma abordagem que enfatiza relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais, dentre outros elementos – terminam por levá-la à despolitização. Tem-se o esvaziamento da Seguridade Social enquanto concepção de política social. A previdência, a saúde e a assistência social passaram a ser tratadas isoladamente em suas respectivas especificidades técnicas.

A mídia, por sua vez, passou a “*assumir como seu o discurso do governo através de um jornalismo declaratório e oficialista*”(KUCINSKY, 1999, p.191). Isso se tornou mais claro nos governos Fernando Henrique, por conta da necessidade de forjar o debate contemporâneo, reificando a globalização e decretando a inviabilidade da política social. Nesse sentido, pode-se inferir que a mídia “*pode não ser bem sucedida na maior parte das vezes em dizer às pessoas como pensar, mas ela é extremamente bem sucedida em dizer sobre o que pensar*” (COHEN In: CANELA, 2008). Constata-se, assim, a capacidade da colaboração da mídia na construção daquilo que ela “*veicula e/ ou omite, dos temas que estarão no topo da lista de prioridade dos decisores*” (CANELA, 2008, p.25).

Cabe notar que o fato de a mídia assumir o discurso governamental como seu, levou-a aos atos de omissão e censura de:

[...] praticamente todos os manifestos e declarações contrários ao governo federal, emitidos por órgãos, associações, entidades de advogados, de juristas, de magistrados, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e de muitas outras (LESBAUPIN, 1999, p.11).

Essa análise efetuada por Lesbaupin (1999) tem em vista o primeiro mandato de FHC. Campanhas de mídia também foram amplamente utilizadas para a aprovação de projetos, no Congresso, que interessavam ao governo – “*as reformas aprovadas o foram praticamente sem discussão, sem debate público*”¹.

Por fim, cabe dispor que a fase de Itamar Franco na Presidência da República, por conta da renúncia de Collor, com o objetivo de evitar um processo de *impeachment*, se constituiu como um período de intervalo entre o governo Collor e o de Fernando Henrique Cardoso. O governo Itamar Franco foi um governo de transição, caracterizado pelo imobilismo de suas ações, no sentido de ‘passar a bola’ para o próximo presidente. Entretanto, foi neste período que se deu o lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI) – considerado como um programa de transição para o plano econômico, o *Real* –, pelo então, ministro da Fazenda, empossado em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso, mais adiante eleito presidente. Esse Plano defendia que o excessivo gasto público era o principal responsável pela inflação, o ajuste de contas do setor público colocou-se como necessário ao tratamento da desordem financeira e administrativa existente desse setor. O governo deveria ‘arrumar a casa e pôr as contas em ordem’, conforme o discurso neoliberal.

3.2. Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC): 1995 a 1999 e 1999 a 2002

Em meados da década de 90, ao mesmo tempo em que se implementavam medidas e inovações institucionais decididas na etapa dada pela nova Carta Constitucional (primeira onda de reformas), esgotava-se também o otimismo que prevaleceu no primeiro ciclo reformista dos programas sociais. Entre as razões do esgotamento deste otimismo encontrava-se o fracasso de sucessivos planos de estabilização econômica e a crescente instabilidade inflacionária. A estabilização da economia foi obtida já no final do governo Itamar Franco, com a implementação do Plano de Ação Imediata, com FHC, na pasta da Fazenda.

O êxito de sua política econômica, de caráter neoliberal, fez do Plano Real, o instrumento de estabilização monetária. O cenário que se apresentava era de grandes pressões

¹ Diga-se, o Executivo, que fazia “*as leis, governando através de medidas provisórias – editou muito mais do que os governos anteriores juntos – e submetendo o Congresso a um verdadeiro “rolo compressor” para aprovar os projetos que lhe interessam, através de pressões legais e ilegais (compra de votos), inclusive campanhas de mídia*” (LESBAUPIN, 1999, p.11).

externas, pelos organismos internacionais – orientados pelo Consenso de Washington –, para que o país adotasse medidas de ajustamento econômico e fiscal. Estas orientações tomaram corpo na política econômica de Fernando Henrique, dado que a estabilização econômica era o primeiro passo para uma inteira abertura do mercado brasileiro ao capital internacional.

A implementação do Plano Real, quando ainda ministro, garantiu a sua eleição para presidente, bem como, a sua reeleição – mesmo em um contexto econômico distinto da primeira –, possibilitada por emenda constitucional, garantindo a sua candidatura. A modernização do país pelo presidente tinha em vista o ‘ingresso no Primeiro Mundo’, com o apoio da mídia (NETTO, 1999). Para que isso se efetivasse faziam-se necessárias reformas; na verdade, ‘reformas da reforma’, como bem colocado por Werneck Vianna (2005 b, c). O período pós-1994 foi caracterizado pelas reformas da Carta Constitucional, com o intento de inviabilizar o projeto social contido nela. Isso foi realizado em dois planos:

no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais [...]; e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa (NETTO, 1999, p. 79).

Com FHC, tem-se a retomada do reformismo liberalizante, iniciado por Collor, truncado pelo *impeachment*, antes mesmo de se tornar presidente, como ministro (1993) no governo de transição de Itamar Franco, com a gestação do Plano Real e com a adoção de um conjunto de medidas preparatórias. A intensificação desse ciclo de contra-reformas ocorreu no seu primeiro governo (1995-1998) e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). O projeto político do grande capital concentrou-se na reforma do Estado emoldurada por uma perspectiva neoliberal, daí a premência pela reeleição de FHC, no plano político, dado que isso asseguraria a consecução desse projeto (NETTO, 1999).

O modelo econômico adotado pelo primeiro governo FHC levou ao aprofundamento da crise fiscal do Estado, com a extraordinária expansão da dívida pública e dos déficits operacionais, mesmo com a manutenção do relativo equilíbrio dos saldos primários ao longo do período. Na realidade, tanto a deterioração das contas externas, como das condições das contas públicas e seus efeitos deletérios sobre o desempenho da economia, como a perda de capacidade competitiva do país, apresentaram-se como elementos constitutivos da estratégia de estabilização e do modelo de integração à ordem global financeirizada e liberalizada (CARVALHO, 2005; OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003; GIMENEZ, 2007; FAGNANI, 2005).

A política econômica adotada e a passagem por crises financeiras externas de grandes dimensões – as crises mexicana, asiática e russa –, resultaram em efeitos desfavoráveis para a economia nacional, dado o seu reduzido grau de liberdade, mantendo as taxas de juros elevados, para ajustar a sua economia aos efeitos externos. A contração monetária teve conseqüências sobre a situação fiscal, que nesse primeiro governo se expressou na produção de um quadro nacional de instabilidade fiscal insustentável. Isso devido à deterioração dos dois componentes do déficit público, o déficit primário e a despesa de juros, por conta do aumento do déficit primário, gerado pelo desequilíbrio da situação primária do setor público (CARVALHO, 2005; OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003; GIMENEZ, 2007; FAGNANI, 2005).

Os esforços de política fiscal, desde o primeiro governo, foram orientados para uma proposta de reforma estrutural, com o propósito de se obter a aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltada para a redução do déficit previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público, além de ações patrimoniais como a privatização e o reconhecimento de passivos contingentes. Acrescentam-se, ainda, os esforços empreendidos pelo governo federal em conter a expansão fiscal dos governos subnacionais.

O programa de estabilização adotado – o *Plano Real* – previa a queda da inflação, que derivaria na perda do chamado imposto inflacionário ou dos ganhos decorrentes da depreciação dos gastos governamentais. É nesse panorama que se fez urgente, desde o primeiro momento – antes da adoção do Plano Real –, o encaminhamento de um profundo ajuste das contas públicas, que teve por objeto a preparação do país para a estabilização de sua economia, um programa de transição para o plano econômico: o Programa de Ação Imediata (PAI), no sentido de ‘arrumar a casa’.

A escolha por altas taxas de juros para lidar com as questões referentes ao financiamento externo e à dívida pública, por seus idealizadores, teve um custo elevadíssimo para o país. A discussão econômica encontrava-se dominada pelos dogmas neoliberais, sendo assim, havendo desequilíbrio nas contas, a responsabilidade é sempre do Estado (SINGER, 1999). Com a ampliação das taxas de juros, era certo de que haveria uma ampliação dos gastos e, com isso a amplificação da carga tributária, além da cobrança permanente de responsabilidade pelos entes federados da nação, quanto ao alcance do equilíbrio orçamentário sustentável, que foi estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), implementada em 2000, por Lei Complementar.

A ampliação da carga tributária foi obtida por uma série de medidas, uma delas por meio de emenda constitucional (Art.71 – Emenda Constitucional de Revisão nº1/1994) do Fundo Social de Emergência (FSE). O aumento da carga tributária efetivado nos dois

governos FHC foi habilmente realizado pela ampliação das bases não partilhadas com os governos subnacionais, ou seja, pelas contribuições sociais. Exemplo marcante foi a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que vigorou de 1997 a 2007, desvinculada pelo FSE, depois FEF e adiante, DRU. A Carta de 1988 trouxe, de fato, dificuldades para as finanças do governo federal, dadas pelo novo arranjo federativo, que estabelecia a transferência de parcelas das receitas próprias da União para estados e municípios, por meio das vias constitucional e/ ou voluntária. O sistema de financiamento apresentava-se insuficiente para o tamanho do Estado nela definido. Ou, pelo menos essa era a justificativa apresentada pelo governo federal. Daí a criação de novos tributos – não partilhados com outros entes governamentais –, além da elevação das alíquotas já existentes, para integralizar o seu financiamento.

O ajustamento da economia aos choques externos foi dado pela manutenção das elevadas taxas de juros, aprofundando-se no período de campanha eleitoral de FHC rumo ao segundo mandato, em que era evidente o declínio do Plano Real. Em 1999, com o fim da âncora cambial, ou seja, a desvalorização da moeda nacional, tem-se o desaparecimento de parte importante do Plano Real, daí a adoção de outro sistema de combate à inflação: o Sistema de Metas de Inflação, com Armínio Fraga no cargo de presidente do Banco Central. Nesse sistema, o principal instrumento passou a ser a âncora monetária, por meio dos juros elevados. O Banco Central revestiu-se de importância e, sobretudo, poder que não possuía em períodos anteriores. O Banco Central passou a agir de modo ‘independente’, ou seja, deixou de se “*subordinar às decisões do governo para submeter-se inteiramente à lógica da financeirização do capital*” (SOUZA, 2007, p.270).

O pagamento de taxas de juros mais elevadas pelo governo se deu por meio da elevação de impostos em cima da população e do corte dos gastos sociais. Em outubro de 1998, tem-se a introdução do Plano de Estabilidade Fiscal (PEF), que passou a estipular o patamar de superávit primário do setor público necessário para a estabilização da razão dívida/produto. A partir daí tem-se as metas de superávit primário, desenhadas para estabilizar a razão entre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e o PIB.

A busca incessante pela manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento econômico consideradas no discurso oficial como ‘condições necessárias’ para a promoção do bem-estar social apregoadas, mostraram-se implicitamente incompatíveis com o programa de ajuste macroeconômico adotado. O resultado da ‘era FHC’ foi a estabilização da economia, com a presença de “*modestas taxas de crescimento do PIB, refletindo as persistentes restrições macroeconômicas, entre as quais: baixa taxa de investimento, vulnerabilidades*

externas, infra-estrutura inadequada e desequilíbrios fiscais” (GIAMBIAGI a, 2005, p.204), além de elevada taxa de desemprego e crescente dependência do financiamento externo.

Na ‘era FHC’ foi dada continuidade as reformas iniciadas por Collor – privatização; o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; mudança no tratamento do capital estrangeiro; reforma (parcial) da Previdência Social; renegociação das dívidas estaduais, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; ajuste fiscal, a partir de 1999; criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública; e, estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária (GIAMBIAGI a, 2005). A maioria dessas reformas se deu em virtude de aprovações de emendas constitucionais.

A queda do PIB teve efeitos perversos sobre o emprego, tanto no que se refere a sua qualidade, devido à expansão da economia informal, quanto no que concerne à taxa de desemprego. A estagnação da economia não é compatível com o desenvolvimento social. Faz-se necessário o crescimento econômico, para que haja espaço (mobilidade) para a realização de escolhas pelo Estado, que possibilitem o país trilhar o caminho do desenvolvimento econômico. Um dos efeitos da implementação do Plano Real foi o agravamento da desorganização do mercado de trabalho brasileiro:

[...] tanto por seus efeitos diretos (desemprego, renda, trabalho precário, mobilidade social) quanto pelos indiretos (privação de competências, degradação das condições de vida, corrosão da estrutura familiar, do tecido social e do núcleo de identidade moral, entre outros) (FAGNANI, 2005, p.442).

Isso resultou na expansão do emprego precário e da baixa produtividade em detrimento do emprego formal.

A estruturação do mundo do trabalho sempre se colocou, no Brasil, como condição necessária, de primeira ordem, para estruturar o sistema de proteção social. A outra face da estabilização da economia na ‘era FHC’ está na elevação da taxa de desemprego; isso significou uma contramarcha no emprego, expressando o rebaixamento de um contingente expressivo da massa de trabalhadores à condição de cidadãos de segunda classe. Tem-se uma regressão nos preceitos constitucionais, do que se aspirava por cidadania! Por outro lado, essa crise do emprego e da renda tem efeitos nocivos sobre o financiamento das políticas sociais, reduzindo a capacidade de intervenção do Estado. Isso é devido ao fato de que grande parcela do gasto social ser financiada pelas contribuições que incidem sobre a folha de salário do mercado formal.

O agravamento da exclusão social ampliou a demanda da população por bens e serviços providos pelo Estado, pressionando os gastos públicos e, por outro lado, agravando a dificuldade em fazer frente a essas demandas, por conta da ‘responsabilidade’ – imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal e mais adiante, pelo Plano de Estabilidade Fiscal –, que se abateu sobre as finanças das esferas governamentais, restringindo sua capacidade em enfrentar a questão social. O aumento da carga tributária devido a elevação da taxa de juros, por sua vez, acarretou a desorganização das finanças públicas, restringindo os raios de ação do Estado, em geral, e das políticas sociais, em particular, como bem colocado por Fagnani (2005). Observa-se, ainda, a utilização do mecanismo de elevação de taxa de juros, a cada movimento de incerteza no ambiente externo, processo iniciado no governo Collor e aprofundado na ‘era FHC’. A União apresentou grandes dificuldades em equilibrar suas contas, de modo a equacionar o seu desequilíbrio financeiro e fiscal; daí, ela passou a fazer uso de recursos destinados a Seguridade Social, de forma ‘escusa’:

[...] a inexistência de controles e critérios de gestão transparentes permitiu ao Executivo Federal o desvio de recursos oriundos das fontes do Orçamento da Seguridade Social para saldar despesas estranhas às suas funções – mais exatamente, o executivo presidido por FHC inviabilizou a Seguridade Social projetada na Constituição sangrando escandalosamente as suas receitas e destinando-as a outros fins (NETTO, 1999, p.85).

Essa perversa manipulação resulta da não existência do déficit da seguridade social, mas, na realidade, em uma apropriação do orçamento e das receitas para financiar despesas que deveriam ser custeadas pelo Tesouro com fontes fiscais. Isso foi constatado por diversos pesquisadores, dentre eles Gentil (2006), Werneck Vianna (2002), Fagnani (2005), Gimenez (2007), Boschetti e Salvador (2008), a Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É inegável que os recursos que compõem as fontes de financiamento da Seguridade Social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil, pós 1994 – “[...] *parcelas importantes dos recursos que deveriam ser utilizados nas políticas de previdência social, saúde e assistência social, e poderiam ampliar a sua abrangência, são retidas pelo Orçamento Fiscal da União e canalizadas para o superávit primário*” (BOSCHETTI et SALVADOR, 2008, p.1/2). Desse modo, o orçamento da seguridade social termina por se constituir em elemento essencial da política econômica de sustentação do Plano Real, no sentido permitir *transformar recursos da seguridade social em recursos fiscais destinados à*

sustentação da política econômica e acumulação de capital” (BOSCHETTI et SALVADOR, 2008, p.2).

A trajetória da Proteção Social Nacional passou a ser oposta ao que foi aspirado pela Lei Maior, ao ser promulgada: o seu sucateamento e precarização, no sentido de fazer regredir a cidadania conquistada, já iniciado no princípio da década de 90 (WERNECK VIANNA et SILVA, 1989; FAGNANI, 2005; GENTIL, 2006; WERNECK VIANNA, 1990, 2000, 2002, AZEREDO, 1990; NETTO, 1999; SOARES, 2008). A deterioração dos serviços deu margem ao mercado – a mercantilização do sistema de proteção social –, e, portanto, ao processo de americanização, como bem colocado por Werneck Vianna (2000). Esse percurso não sofrerá uma inflexão, muito pelo contrário, irá se aprofundar nos governos seguintes.

O primeiro governo FHC não excluiu a política social, porém a situou em uma perspectiva diametralmente oposta daquela que está registrada na Carta Constitucional de 1988. A política social foi marcada pela subordinação à política econômica, na realidade, à estratégia macroeconômica do grande capital, de lógica neoliberal, que a situa nos parâmetros mercantis: *“ela se torna função da participação contributiva dos seus usuários, cancelando qualquer pretensão de universalidade com a remissão a critérios de bases meritocrática”* (NETTO, 1999, p.87). Isso fica evidente na marca que ficou patente na política social e, que vem se aprofundando até os dias de hoje, dado pela segmentação dos usuários, determinando igualmente a qualidade das prestações: para os que mais contribuem, prestações qualificadas; para os que menos contribuem, prestações desqualificadas. Busca-se retirar o caráter universalista dos direitos, em prol de ações fragmentadas e assistencialistas, reduzindo-se os gastos sociais em favor da efetivação dos superávits primários, como preconizado pelo Fundo Monetário Internacional.

Uma ‘política pobre, para o pobre’ atinge em cheio o nervo das políticas centrais para as massas trabalhadoras, dado que isso demonstra claramente a lógica perversa do neoliberalismo em suas orientações para o campo social: a privatização e a mercantilização. Essas duas orientações acatadas sinalizam claramente a ausência de responsabilidade do Estado frente à sociedade.

A primeira orientação – a privatização – refere-se, em especial, à política de assistência, transferida para a alçada da ‘sociedade civil’ – que se responsabilizaria pela construção de ‘redes de proteção social’ ou de ‘instituições de solidariedade social’, com as quais o Estado poderia combinar ‘parcerias’, inclusive em modalidades similares à de uma ‘terceirização’. O resultado desse processo acabaria por dar *“à política de assistência um caráter de não política (conforme a feliz expressão de Aldáza Sposatti), retirando-lhe o estatuto de direito*

social (obviamente reconhecido na Constituição de 1988) e conduzindo à sua refilantropização (NETTO, 1999, p. 87). Desse modo, FHC reduz o papel do Estado a uma espécie de pronto-socorro social conforme a expressão de Netto (1999, p.88), donde se tem um “enfrentamento à questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente emergencial – o modelo dessa política é paradigmaticamente oferecido pelo ‘Comunidade Solidária’”. Tem-se o super dimensionamento do papel das chamadas organizações não governamentais (as ONGs), transferindo o papel de protagonista do Estado – sua responsabilidade – para a sociedade civil.

É nesse quadro que se insere o estímulo à empreendedora atividade empresarial como instrumento de inclusão social – o ‘empreendedorismo social’ –, que se transformou na panacéia universal para as seqüelas da globalização financeira. Seu caráter inovador é dado pela *“combinação das práticas do setor de cidadania com elementos do universo empresarial, que unem a atuação competitiva, sustentabilidade financeira e maximização dos benefícios sociais”*, que termina por permitir a *“experimentação de produtos e serviços voltados para nichos de mercado na base da pirâmide onde haja demandas não atendidas”* (BAGGIO In: WERNECK VIANNA, 2008, p.15/16). Sendo assim, os programas de microcrédito viabilizariam o pequeno negócio, além de elevar a autoestima e desenvolver a responsabilidade individual, terminando por resultar na inclusão do pobre no universo da liberdade que é o mercado. (WERNECK VIANNA, 2008).

A segunda orientação – a mercantilização – envolve prioritariamente a saúde e a previdência. Nesse contexto, tem-se a busca por um papel residual do Estado, que vai prover cobertura aos segmentos insolventes da população. O Estado transfere ao mercado, na verdade ao grande capital, a organização e a gestão dos seguros sociais e dos serviços de saúde. Tem-se com isso, a busca pelo rompimento com a Seguridade Social pública, que é vislumbrado pelo forte crescimento da Seguridade Social privada, conectada às grandes organizações, no que diz respeito aos pacotes de benefícios previdenciários e aos serviços de saúde ofertados. O Estado tem incentivado o crescimento desse ‘tipo de proteção social’, marcado pela lógica de mercado, por meio de isenções fiscais para pessoas físicas e jurídicas, privilegiando em especial, os pacotes de previdência privada, desde meados da década de 90.

Nesse segundo direcionamento tem-se que ‘a política é orientada para o mercado’. Leys (2004) argumenta que esse tipo de orientação não se refere apenas ao fato de os governos não poderem mais ‘administrar’ suas economias nacionais. Na realidade, os governos devem ‘administrar’ cada vez mais a política nacional de forma a adaptá-la às pressões das forças do mercado globalizado. O autor observa que essas forças do mercado globalizado terminam por

configurar e reconfigurar “*a base social da política e da ideologia – a maneira como organiza-se o trabalho, distribui-se a renda e riqueza, atribui-se status e constroem-se percepções, crenças e aspirações*” (LEYS, 2004, p.64) – e isso termina por afetar profundamente a elaboração de políticas, sobretudo tendo em vista os organismos internacionais e os governos centrais.

No caso brasileiro, isso fica muito evidente, em função de sua posição marginalizada no tabuleiro mundial, tendo em vista as relações geopolíticas e geoeconômicas, como acentuado por Fiori (2002). O que é pertinente salientar é o fato de como os serviços fora do mercado – bens e serviços públicos, ou seja, não rivais’ e ‘não-excludentes’, e assim, por definição, não mercadorizáveis são conduzidos à mercantilização, pela lógica da ordem global neoliberal, via acordos pelos organismos de fomento internacionais, desde a década de 90. A abertura às forças de mercado é acompanhada pelo sucateamento e precarização dos serviços públicos e pela manipulação escusa dos recursos da Seguridade Social. Essa situação de deterioração dos bens e serviços públicos resulta no comportamento esperado dos indivíduos em desvalorizar esses serviços e a dar maior valor aos bens e serviços não-públicos equivalentes. Nesse sentido, desde a década de 90, o processo de mercantilização desses bens e serviços ‘não mercadorizáveis’, infelizmente, tendo em vista os preceitos constitucionais de universalização, tem tido grande êxito, com grande parcela de contribuição da mídia, em influenciar a opinião pública.

O significado de cidadania que a Constituição de 1988, consagrou em seus preceitos, reside na cidadania ampla, e é justamente isso que não se verifica. A universalização das políticas sociais como apregoada pela Carta apresenta-se como a estratégia mais indicada para enfrentar os desafios sociais brasileiros, dado o seu contexto de desigualdade. A subordinação da política social à econômica – de ajuste macroeconômico, de renovada dependência do país aos circuitos do capital financeiro internacional, termina por resultar em uma nova compreensão distorcida da política social, que na realidade, “*deixa de ser entendida como sistema e passa a ser desenhada sob a forma de programas. Programas apresentados como incentivadores de capacitação individual, de participação comunitária, de formação de redes de solidariedade*” (WERNECK VIANNA, 2005(a), p.120/121), avessos à Lei Maior, opondo-se, assim, aos direitos assegurados.

É nesse panorama que se tem o reforço da importância da focalização dos programas – que seguem o paradigma neoliberal, defendido pelas instituições internacionais de fomento – no segundo mandato de FHC. Tem-se uma progressiva mudança no eixo da estratégia de desenvolvimento social do país, no qual o Programa Comunidade Solidária – que tinha por

intento o alcance da população mais pauperizada pela reorientação de algumas políticas universais –, perdeu seu espaço para os chamados programas sociais de ‘segunda geração’, caracterizados pela transferência de renda focalizada nesse segmento populacional – ‘programas de renda mínima’. Essa mudança foi dada no bojo do acordo efetivado pelo FMI, em 1998, por conta da quase ‘quebra do país’, por conta da Crise Russa.

Uma nova concepção de assistencialismo se apresenta – o condicionado –, dado pela inovação em relação a sua prática anterior que consiste na exigência de condicionalidades, que funcionariam como mecanismos de empoderamento, no sentido de ensejar a aquisição dos dotes necessários ao exercício das escolhas. Isso é dado mediante a *“promoção do alívio imediato da pobreza [...], o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação [...], o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações”* (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME *In*: WERNECK VIANNA, 2008, p.19), que possibilitaria ao indivíduo competência para superar a situação de vulnerabilidade. Essa concepção encontra-se intimamente relacionada com o entendimento de pobreza dado pelo Banco Mundial.

Esses programas – estruturados para alcance de resultados de curto e médio prazo –, não pertencem ao campo dos direitos sociais, demarcado pela Constituição de 1988. Seu foco reside nas iniciativas pontuais de combate à pobreza e à exclusão social, implementadas segundo critérios de governo, e não de Estado. Assim, eles não podem ser vislumbrados como substitutivos de políticas universais. Eles se iniciaram no segundo governo FHC e tiveram continuidade com os dois governos Lula que se sucederam e, atualmente com o governo de Dilma Rousseff.

Dos programas implementados pela segunda gestão FHC, alguns foram inéditos e outros foram aprimorados. Entre as ações que corresponderam a desdobramentos de programas já existentes, encontram-se: a expansão das medidas previstas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação; o Bolsa-Renda, do Ministério da Integração; o Bolsa-Alimentação, a cargo do Ministério da Saúde; e o Auxílio Gás, do Ministério das Minas e Energia. Salienta-se que a implementação políticas focalizadas e de proteção seletiva aos grupos mais vulneráveis aos processos de ajuste no modelo de desenvolvimento, se dá conforme a concepção hegemônica neoliberal de redução das desigualdades econômico-sociais, estando o Banco Mundial a frente da difusão e criação do conceito restrito de pobreza e de propostas dessas políticas na América Latina.

As políticas públicas sociais universalistas, no contexto de adequação à inserção internacional, segundo o preceito neoliberal dos organismos internacionais, se colocam como

obstáculo às políticas econômicas ‘necessárias’ para promoção da abertura comercial e financeira do país. A premência do Brasil em se legitimar externamente, com o propósito de se garantir investimentos e créditos, derivou na redução do grau de liberdade de suas políticas. Em especial na esfera econômica, que resultou no ajuste do modelo de desenvolvimento nacional – integrado à globalização –, restringindo as políticas do campo social.

Essa é a perspectiva do documento elaborado pelo governo federal, em 1996, para a área social – *Uma Estratégia para o Desenvolvimento Social* – que definiu uma agenda de fragilização ativa do legado desenvolvimentista-universalista, indo de encontro aos preceitos constitucionais de universalização das ações sociais e trazendo consigo a sua fragmentação.

4. Considerações Finais

A década de 90 foi marcada por uma forte ‘desertificação econômica e social’ no país, dada pela aceitação, de modo acrítico, da ordem neo/liberal (ANTUNES, 2005). Apesar de não fazer parte do escopo do exame realizado, é importante observar que a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), na eleição presidencial de 2002, tendo como candidato Luis Inácio ‘Lula’ da Silva, com o apoio das esquerdas, teve por significado o desejo da derrota política do neoliberalismo. A sociedade tinha por perspectiva mudanças na trajetória nacional, no sentido de desmonte do neoliberalismo, dados pelo histórico do partido e de seu líder. Entretanto, essa mudança de trajetória e, em especial, da proteção social não se verificou. A escolha foi dada pela manutenção e o aprofundamento da política do governo FHC, tendo em vista ampliar a confiança do mercado, trajetória mantida pelo atual governo de Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores.

As reformas do Sistema de Proteção Social brasileiro geraram conseqüências inversas às pretendidas na Carta Constitucional, sua proposta de universalização do Sistema tornou-se letra morta, as regras instituídas foram sendo paulatinamente abandonadas, ou melhor, alteradas, tanto por emendas constitucionais e leis complementares quanto por meio da implementação de medidas provisórias e suas reedições – em larga escala –, tendo em vista interesses de organismos internacionais. Tem-se o golpe de Estado institucional – “*as instituições não mudam de nome; mudam, sim, de teor, substância e essência*” (BONAVIDES, 2004, P.24). A compreensão disso tem de levar em consideração a natureza do Estado nacional e as formas de atuação dos agentes sociais. Desde o início da reforma do Sistema de Proteção Social houve o predomínio da tendência à sua americanização – processo em que interesses múltiplos e fragmentados competem, através de *lobbies*, para obter maior

espaço nos processos decisórios. O resultado é uma trajetória oposta ao que fora aspirado pelos constituintes tendo por proposição a universalização da cidadania, ao garantir os direitos sociais a cada brasileiro, dado pela residualização da proteção social.

O rumo à prática de americanização destoava do que se encontra nas Regras Maiores do país! Trilhou-se para o entendimento nacional de ‘quem pode, paga’! – expressos nos processos de privatização e de mercantilização no campo social. A política social marcada pela subordinação à política econômica, na verdade, à estratégia macroeconômica do grande capital, de corte neoliberal, a situa nos parâmetros mercantis, a partir da década de 90. Tem-se o retrocesso nessa esfera de ações no país. Não houve a evolução para um sistema de seguridade efetivamente público e universal, que garantisse os direitos essenciais de cidadania das parcelas majoritárias da população, houve a redução da já debilitada capacidade de intervenção do Estado.

Contata-se o desmantelamento dos direitos assegurados pela Constituição de 1988 e o retorno à lógica individualista, que:

[...] tende a destruir os fundamentos do Estado de Bem-Estar Social e em particular a noção de responsabilidade coletiva (nos acidentes de trabalho, na doença ou na miséria), que foi uma conquista histórica fundamental do pensamento social [...] e é esse retorno que permite ‘acusar a vítima’ como ‘responsável’ por sua infelicidade, pregando-lhe a ‘auto-ajuda’[...] (BOURDIEU *In*: SOARES, 2008, p.1).

Isso é dado pela ordem neoliberal, presente a partir de 1990, que apresentou a promessa de retomada do crescimento para o país, via reformas econômicas liberais, que trariam ampla modernização e avanços no que se refere à questão social. Tem-se que o crescimento econômico esperado não se concretizou e a questão social, de uma forma geral, “*sem possibilidades de grandes avanços, em meio a movimentos claros de regressão social, foi progressivamente sendo redimensionada, adequando-se ao quadro de possibilidades oferecidas pela ordem econômica*” (GIMENEZ, 2007, p. 186).

Referencial Bibliográfico

ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

AZEREDO, Beatriz. **Da Previdência à Seguridade Social: os perigos da transição**. Texto para Discussão, n°228. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI. Janeiro de 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acessado em: março de 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta?** Disponível: www.fnepas.org.br Acesso em: março de 2008.

CANELA, Guilherme. A Cobertura Jornalística das Políticas Públicas Sociais: elementos para debate. *In*: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **FHC, Lula e a Desconstrução da Esquerda**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2005. Disponível em: www.ie.ufrj.br Acesso em: setembro de 2007.

COHN, Amélia. A Questão Social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In*: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

COSTA, Nilson do Rosário. Política Social e Ajuste Macroeconômico. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 18(Suplemento): 13-21, 2002. Disponível em: www.scielo.org Acesso em: maio de 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Caderno de Pesquisa**, nº32. NEPP/ UNICAMP, 1998.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de Doutorado em Economia. Campinas, SP: IE/ UNICAMP, 2005.

FARIA, Cláudia Feres. **O Estado em Movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2005.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FLEURY, Sonia. A Seguridade Social e os Dilemas da Inclusão Social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 39(3):449-69, Maio/Jun. 2005.

FLEURY, Sonia. Novas Bases para a Retomada da Seguridade Social. **Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social**, Julho 2003.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. Assistência na Previdência Social: uma política marginal *In*: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira (Orgs.). **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

GIMENEZ, Denis Maracci. **A Questão Social e os Limites do Projeto Liberal no Brasil**. Tese de Doutorado em Economia. Campinas, SP: IE/ UNICAMP, março de 2007.

GIAMBIAGI, Fabio (a). Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). *In*: GIAMBIAGI *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005**. Tese de Doutorado em Economia. Rio de Janeiro, RJ: IE/ UFRJ, setembro de 2006.

KUCINSKY, Bernardo. A mídia de FHC e o fim da razão. *In*: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LEYS, Collin. **A Política a Serviço do Mercado**. Rio de Janeiro: Record, 2004

LESBAUPIN, Ivo. Apresentação: o desmonte de um país. *In*: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação: balanço do Governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *In: Tempo social*. Vol. 15, n°2. São Paulo: USP, novembro 2003. Disponível em: www.fflch.usp.br Acesso em: julho de 2007.

REIS, Carlos Nelson dos; PERUZZO, Juliane Feix. **Sistema de Proteção Social e Modernização Produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul**. Disponível em: www.fee.rs.gov.br Acesso em: janeiro de 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 2° edição. São Paulo: Cortez, 1996.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. *In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOARES, Laura Tavares. **Globalização e o Papel do Estado na Proteção da Vida**. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br> Acesso: janeiro de 2008.

SOARES, Laura Tavares. Retomando o Debate da Reforma da Previdência. *In: MORHY, Lauro et al. (Orgs.). Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Altas, 2007.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Nova Política Social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?** *Mimeo*, 2008.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. *In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBÑES, Nelson (Orgs.). Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005 (a).

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Laboratório de Economia Política da Saúde/ UFRJ, julho 2005 (b). Disponível em: www.enap.gov.br Acesso: março de 2007.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Estado, Sociedade e Cidadania**. Laboratório de Economia Política da Saúde/ UFRJ, julho 2005 (C). Disponível em: www.enap.gov.br Acesso: março de 2007.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. Que Reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. *In: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social*. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. n°11. julho a dezembro 2002. Brasília, SER Social UnB, 2002.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, 2°edição novembro de 2000.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Benefícios Privados, Vícios Públicos: considerações sobre o liberalismo à brasileira**. Texto para Discussão, n°271. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1991.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Nem Leviatã nem moinho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) da política social**. Texto para Discussão, n°247. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1990.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira; AZEVEDO DA SILVA, Beatriz. Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada. *In: A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização*. Volume III – Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. MPAS/ CEPAL: Brasília: 1989.