ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL *

Luiz Fernando Rodrigues de Paula **

1. Introdução; 2. Origens e funções das políticas sociais na sociedade capitalista; 3. A formação e as características da questão social no Brasil.

Análise da formação e das características do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social, em particular no período pós-64.

THE STATE AND SOCIAL POLICIES IN BRAZIL

This article aims at an analysis of the formation and characteristics of the Brazilian pattern of State intervention in the social area, particularly as concerns the period after 1964, when the system of social protection was consolidated in the country, through the definition of centralized apparatus for official social intervention. The analysis comprises also the principles and mechanisms through which the pattern is operated, as well as the funds and financial resources that monetarily came to support social policies. To that effect, the author examines studies already completed in the country, with a view at stressing the specific character of our model of *Welfare State* without, however, claiming to have thoroughly surveyed the existing literature on the subject.

Palavras-chave:
Estado; políticas sociais; intervenção estatal.

1. *Introdução*

O objetivo deste artigo é analisar a formação e as características do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social, em particular no período pós-64, quando se consolidou o sistema de proteção social no País, com a definição de um aparelho centralizado de intervenção social do Estado, assim como de seus princípios e mecanismos de operação e os fundos e recursos que passaram a apoiar financeiramente as políticas sociais. Recorre-se, para tanto, a estudos (ainda que incipientes) realizados no País, que buscam mostrar a especificidade do nosso padrão de *Welfare State*, sem ter, entretanto, a pretensão de realizar um *survey* na literatura sobre o assunto.

* Artigo recebido em mar.1991 e aceito em mar.1992; extraído do cap. 2 da Dissertação de mestrado *Estado e políticas sociais no Brasil:* uma avaliação da política de saneamento básico no pós-64, defendida pelo autor em abr.1990, junto à Coppe/UFRJ.

** Mestre em Engenharia da Produção pela Coppe/UFRJ; doutorando em Economia pela Unicamp; professor na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. (Endereço: Ladeira dos Tabajaras, 94/505 – Rio de Janeiro – RJ.)

Na segunda seção é realizada uma breve discussão sobre as complexas relações entre o Estado e políticas sociais, e ainda sobre as origens e funções destas nas sociedades capitalistas "avançadas". Na terceira seção são focalizadas a formação e a especificidade do *Welfare State* no Brasil, em especial no pós-64, período em que se estrutura um sistema protetor de maior complexidade e de características pretensamente universalistas.

A premissa principal que norteia este artigo é a de que o perfil de intervenção estatal nas áreas sociais, organizado entre meados dos anos 60 e a metade dos anos 70, deve ser entendido no contexto das profundas transformações de ordem econômica e política que se processaram no País no período e que reordenaram o padrão de financiamento e as formas de intervenção das políticas públicas, em geral, e das políticas sociais, em particular.

2. *Origens e funções das políticas sociais na sociedade capitalista*

As origens das políticas sociais na sociedade capitalista, conforme aponta Franco,[1] encontram-se na metade do século passado, como conseqüência — entre outras — do processo de desenvolvimento capitalista industrial, que ocasionou o translado de grandes contingentes humanos do campo para as cidades, em geral passando a ter, no meio urbano, condições de vida miseráveis. Com o tempo, o termo "social" perdeu o seu significado original de "caritativo", que se referia a ajudar as pessoas marginais ou não privilegiadas, vindo a ser interpretado como "pertencente à sociedade", ao "coletivo" e vinculado ao "bem-estar social" — vale dizer, à elevação do padrão de vida, à distribuição mais eqüitativa dos bens materiais e culturais.[2]

À medida que a concepção de Estado passou a sofrer modificações, ampliando suas funções, prosperou a idéia de planificação, como uma intervenção na vida econômica e social dotada de racionalidade, tendo que superar as limitações que alguns atribuíam ao mercado.[3]

Antes da década de 30, de acordo com a visão liberal, entendia-se que o bem-estar social seria, de algum modo, o subproduto do progresso econômico e da luta das classes subalternas por melhores condições de negociação no "livre mercado".[4] Assim, acreditava-se que acelerando o crescimento econômico se melhoraria automaticamente o bem-estar dos trabalhadores. A crise de 1929 marcou a primeira grande transformação na atitude geral, tendo em vista seus efeitos negativos e persistentes sobre as condições de vida dos trabalhadores — aumento do desemprego, de miséria, etc.

[1] Franco, Rolando. *Las grandes controversias de la política social.* Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la Década de los Ochenta. Santiago del Chile, Cepal/Ilpes/Unicef, 1982.

[2] Id. ibid. p. 5.

[3] Id. ibid. p. 5.

[4] Cardoso, Fernando H. *Las políticas sociales en la década del 80*: nuevas opciones? Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la Década de los Ochenta. Santiago del Chile, Cepal/Ilpes/Unicef, 1982. p. 3, mimeogr.

A partir de então perdeu-se a crença na capacidade de auto-regulação do mercado para solucionar as questões sociais, ou mesmo nas ações caritativas como forma de remediá-las, considerando as proporções que essas questões assumiam. Na perspectiva keynesiana, o mercado, na realidade, não se auto-regula e a produção não gera a sua própria demanda. Deste modo, para os defensores da intervenção estatal, o Estado deve corrigir as distorções do mercado permitindo, assim, que o aparato produtivo opere em função das necessidades sociais e não unicamente dos interesses privados, melhorando a distribuição e assegurando, em última instância, o próprio crescimento econômico.[5] Neste contexto, as políticas sociais devem buscar o alívio ou a superação das conseqüências indesejáveis do funcionamento e/ou da estrutura do sistema econômico.

O Estado do bem-estar social que se vinha desenvolvendo nas sociedades capitalistas contemporâneas, em particular em alguns países da Europa Ocidental, desde os anos 30, começou a tomar uma forma mais estruturada no pós-guerra, período em que as chamadas "economias avançadas" se reordenam, possibilitando um processo acelerado e generalizado de crescimento econômico nas décadas de 50 e 60. Sonia Draibe, [6] em recente estudo sobre as diferentes modalidades de *Welfare State*, mostra diferentes interpretações teóricas sobre a emergência dos modernos sistemas de proteção social. De acordo com a concepção de Flora e Heidenheimer, por exemplo, "o crescimento do moderno *Welfare State* pode ser interpretado como uma resposta a dois processos fundamentais: a expansão do capitalismo, que se torna modo de produção dominante após a Revolução Industrial, e o movimento que vai da formação do Estado nacional à sua transformação em democracia de massas a partir dos últimos decênios do século XIX".[7] Assim, o *Welfare State* pode ser interpretado "como uma resposta à crescente demanda por igualdade socioeconômica" (Flora e Heidenheimer) ou "como a institucionalização dos direitos sociais após o desenvolvimento dos direitos civis e políticos"[8] (Marschall).

Para Draibe, entretanto, o *Welfare State* não é apenas uma resposta à demanda por igualdade socioeconômica, mas também à demanda por segurança socioeconômica.[9] Nesse sentido, a constituição do Estado protetor deve ser compreendida, ao menos na Europa Ocidental, mais como sendo a concretização de programas social-democratas do pós-guerra, do que um elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, ou seja, "uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, o Estado e a sociedade, um modo particular de regulação social que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista".[10]

[5] Franco, Rolando, op.cit., p. 25-6.

[6] Draibe, Sonia. *O Welfare State no Brasil*: características e perspectivas. XII Encontro Anual da Anpocs. Águas de São Pedro, Anpocs, 1988.

[7] Id. ibid. p. 9.

[8] Id. ibid. p. 9.

[9] Id. ibid. p. 10.

[10] Id. ibid. p. 2.

No âmago da questão social encontra-se o conflito entre *acumulação de capital* e *eqüidade social*, considerando a escassez de recursos disponíveis para satisfazer as necessidades e os desejos de todos os membros da sociedade. Para Wanderley dos Santos,[11] trata-se de uma escolha trágica, já que "a descoberta de que a opção entre eqüidade (justiça) e eficiência (administração da escassez) constitui genuíno dilema foi apenas a antecâmara para a luminosidade maior do espaço inteiro da sociedade: *toda a escolha social é uma escolha trágica no sentido radical de que mesmo decisões altamente benéficas reverberam, em algum lugar, metamorfoseadas em mal*".

Do exposto, deduzimos que as relações entre o Estado e as políticas sociais no século XX tornaram-se crescentemente complexas, desempenhando estas últimas diversas funções: legitimação do Estado, regulação social, correção das imperfeições do mercado, eliminação das injustiças sociais, etc. Várias são, portanto, as interpretações sobre as funções e o papel das políticas sociais, em particular no que tange às suas relações com o Estado, nas sociedades capitalistas, variando de acordo com a corrente teórica que se tome como referência. *Grosso modo*, podemos distinguir três interpretações e perspectivas teóricas sobre o significado do *Welfare State*: liberal, marxista e social-democrata. Segundo se adote uma ou outra interpretação, variará a importância e o papel que se outorgue às políticas sociais ou mesmo à forma e à dimensão da intervenção estatal.

Na visão liberal, o interesse geral é conseqüência da colaboração espontânea de indivíduos livres, já que a "mão invisível do mercado" é responsável pela alocação ótima dos recursos disponíveis. A competição é, assim, o caminho para o progresso econômico, que gera, por sua vez, como subproduto, o bem-estar social coletivo. De acordo com esta concepção, os serviços e bens sociais providos pelo Estado devem limitar-se somente àqueles que tenham uma alta prioridade social, uma vez que a intervenção estatal é, em geral, ineficiente, por não estar sujeita à dinâmica privada de minimizar custos e maximizar resultados, provocando, assim, uma má distribuição de recursos. Para esses, o *gasto social é uma carga*, uma vez que freia o crescimento econômico, constituindo-se, assim, numa subtração dos limitados recursos com que conta uma sociedade, que poderiam ser dirigidos para as atividades produtivas.[12]

Na tradição marxista, a política social busca assegurar e garantir a reprodução das relações sociais e, neste sentido, a constituição do *Welfare State* seria, em última instância, uma resposta do Estado aos conflitos de classe e às crises cíclicas do capitalismo.[13] A política social, a cargo do governo, funcionaria como uma espécie de "colchão amortecedor" dos conflitos sociais, procurando manter os níveis de existência dos trabalhadores em patamares minimamente toleráveis. Deste modo, desloca-se "da figura do capitalista individual para o Estado a responsabilidade de 'sanar', através dos programas sociais, os desequilíbrios existentes na distribuição

[11] Santos, Wanderley G. dos. A trágica condição da política social. In: Abranches, S. et alli. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, 1877. p. 37 (grifo nosso).

[12] Franco, Rolando, op. cit.

[13] Draibe, Sonia. op.cit. p. 10.

de excedente social entre as diferentes classes de uma dada formação social".[14] Ademais, atende ainda à função de legitimação do Estado, enquanto instrumento de consolidação da estrutura de poder para a manutenção da harmonia social, criando as condições em que se faça possível uma acumulação lucrativa de capital.[15] Neste sentido, *o gasto social é um meio de controle social*, de diminuição e atenuação das tensões sociais cumprindo, assim, um papel legitimador do Estado capitalista.

Por fim, na perspectiva social-democrata "os problemas sociais contemporâneos resultam quase que exclusivamente de falhas de funcionamento do mercado"[16] que, ao distribuir mal os recursos, é incapaz de eliminar, sem a intervenção estatal, a injustiça e a pobreza. Logo, a ação do Estado nas áreas sociais em atividades de caráter compensatório e redistributivo se faria necessária para remediar as falhas do *laissez-faire*. Segundo a tradição anglo-saxã, a ação estatal se justifica pela "manutenção ou integração da renda tomando como referência um patamar mínimo considerado satisfatório para o atendimento das necessidades sociais vitais dos indivíduos e das famílias", contemplando também aqueles que estão fora do mercado ou a ele marginalmente incorporados.[17] A ação estatal incluiria, assim, as políticas de a) garantia de renda; b) saúde; c) educação; d) habitação. Nesta concepção, o gasto social é um instrumento auxiliar no processo de desenvolvimento econômico, facilitando o crescimento da economia, uma vez que este exige uma força de trabalho alimentada, sã e educada, ao mesmo tempo em que possibilita uma melhoria no bem-estar geral da população.

3. *A formação e as características da questão social no Brasil*

3.1 As origens e o significado da questão social no Brasil

Os estudos que procuram examinar, em seu conjunto, as particularidades do padrão brasileiro de proteção social têm sido raros nos nossos meios científico-acadêmicos, mesmo sob a forma de questionamento de sua existência. As próprias noções de "Estado do bem-estar social" ou de "Estado protetor" são estranhas tanto à nossa realidade quanto às tradições acadêmicas brasileiras no campo da análise das políticas sociais e públicas.[18] Tal fato decorre, em grande medida, da ineficiência do nosso padrão de *Welfare State* em responder às necessidades de proteção social da população brasileira, o que nos leva a questionar a própria existência de um *Welfare State* no Brasil. Draibe aborda esta questão, destacando que a "noção de Estado de bem-estar social mostra-se fortemente impregnada de conteúdos socialmente positivos, parecendo estranho que fosse utilizada para dar conta dessa nossa realidade de miséria, pobreza, exclusão social.

[14] Silva, Pedro L. B. Políticas governamentais e perfis de intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 20(2):3-28, abr./jun. 1986.

[15] O'Connor, James. *USA:* a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 19.

[16] Santos, Wanderley, G. dos. op. cit. p. 34.

[17] Draibe, Sonia. op. cit. p. 7.

[18] Id. ibid. p. 1.

Além disso, aquela ausência reflete também a própria armação institucional e financeira de suporte da política social: multiplicidade das contribuições e fundos sociais; fragmentação da máquina administrativa, marcada por superposições e pela pouca transparência; opacidade do gasto social — esta é uma realidade institucional-administrativa que pouco apoio e concretude oferece a um tratamento unitário como o sugerido pelos conceitos de *Welfare State* ou de *proteção social*".[19]

De qualquer modo a existência, nos dias de hoje, de grandes sistemas organizacionais em algumas áreas sociais — como o previdenciário (Sinpas) e o habitacional — Sistema Financeiro da Habitação (SFH) — assim como de "fundos sociais" vinculados a setores específicos (como o FGTS), ainda que tenham reduzidos graus de efetividade social, é um sinal inequívoco do estabelecimento de um determinado padrão de proteção social no País.

O *Welfare State* constituiu-se institucionalmente no Brasil a partir dos anos 30, consolidando-se nos anos 60 e 70, quando adquiriu as atuais proporções. Ao longo deste período, cabe ressaltar que duas fases de produção legal se destacaram: 1930-43 e 1966-71, ambas efetivadas sob regimes autoritários, situação que parece referendar a tese das ações preventivas das elites e da busca de formas de legitimação via política social.[20]

De fato, o Estado, que até então era a expressão da dominação da oligarquia agrária, redefiniu-se a partir da década de 30. O novo Estado ("populista") acabou por incorporar simbolicamente as massas, e a questão social passou a fazer parte da agenda das ações governamentais, intensificando, a partir daí, a regulação da força de trabalho por parte do Estado no Brasil. Neste sentido, Cardoso destaca que "foi a partir do ângulo do *trabalho* que o Estado entrou em cheio no problema das políticas sociais. O trabalho, neste caso, queria dizer regulação das condições de venda da força de trabalho. Mais tarde, a este ângulo economicista — ainda que central em relação às economias capitalistas — somaram-se preocupações a respeito da preservação da mercadoria força de trabalho: saúde, alimentação, treinamento, preservação de seu uso, etc".[21]

No período 1930-43 foram criados alguns institutos de aposentadorias e pensões e votada a legislação trabalhista, esta consolidada em 1943, ocorrendo também modificações significativas nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestavam elevados graus de centralização de recursos e instrumentos institucionais e administrativos no nível federal. A partir daí, até 1964, o sistema de proteção social se expandiu, incorporando novos grupos sociais, "sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado".[22]

Sérgio Abranches utiliza o conceito de *cooptação* para explicar a política social brasileira no período anterior ao regime militar de 1964. Cooptação se refere à inclusão seletiva e controlada, por parte do Estado, de grupos sociais estratégicos e

[19] Id. ibid. p. 2.

[20] Id. ibid. p. 18.

[21] Cardoso, Fernando H. op. cit. p. 4.

[22] Draibe, Sonia. op. cit. p. 19.

mobilizados, como resposta antecipada às demandas das classes desprivilegiadas por direitos sociais e políticos. Deste modo, a política social desse período — sob a égide de uma prática elitista e populista de intervenção estatal — caracterizava-se pela predominância de mecanismos de cooptação, em que a *incorporação das classes desprivilegiadas se fazia através do Estado*, não se excluindo as pressões das massas pelos seus direitos políticos e sociais mas, ao contrário, antecipando suas demandas como se fossem concessões. Este padrão é seletivo porque é o Estado que diz quem tem ou não direito à proteção social. O caso clássico da prática de cooptação é o controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos e a estrutura previdenciária. A cooptação resultaria, assim, do propósito de maximizar objetivos políticos, tais como estabilidade do regime, apoio popular, legitimação e disciplina da classe trabalhadora.[23]

O regime militar do período pós-64, como assinala Abranches, " não rompeu com essa visão do direito social como privilégio, mas quebrou o padrão de cooptação, trocando a negociação, controlada e desigual, pela repressão à ação coletiva e pela intervenção nas organizações populares. À integração seletiva, política e social, sucederam-se a exclusão e a reintegração burocratizada. Esse novo padrão caracterizava-se pela ausência quase total de 'pressões para baixo', pela absoluta centralização decisória, pela fragmentação do aparelho de Estado em inúmeros segmentos com forte autonomia e por uma acentuada tendência à privatização das políticas".[24]

Na mesma linha de argumentação de Abranches, J. C. Braga, citado por Silva,[25] entende que o Estado capitalista tem a função de regular o processo de reprodução da força de trabalho; entretanto, em economias periféricas de industrialização tardia como a nossa, o Estado, antes mesmo que as questões sociais lhe sejam colocadas, antecipa-se ao movimento reivindicatório das forças sociais. Assim, de acordo com Braga, "o desenvolvimento capitalista (...) constitui como questões sociais, entre outras, aqueles processos relacionados com a formação e reprodução da força de trabalho para o capital. E num mesmo movimento constitui o Estado no organismo por excelência a regular e responder tais questões. Ao fazê-lo, o Estado, como Estado capitalista e nacional, amplia-as, atribuindo-lhes um caráter geral universal. No Brasil, o caráter tardio do desenvolvimento capitalista coloca precocemente ao Estado tais problemas. Tanto porque *o Estado se antecipa ao movimento das forças sociais, assumindo práticas que 'classicamente' pertenciam à iniciativa das classes*, quanto porque, mesmo nas primeiras etapas de sua formação, deve minimamente atuar como Estado nacional. Assim pensada a questão social (...) (é possível) apreender diferentes processos e suas respectivas políticas de regulação distribuídas por diferentes planos: o da regulação do mercado de trabalho e do processo de trabalho (política de migração, legislação trabalhista, política salarial, regulação da jornada de trabalho, etc.); o da normalização da atividade política (organização e controle sindical, legislação do direito à greve, etc.); o da competição do consumo

[23] Abranches, Sérgio. *Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985. p. 52.

[24] Id. ibid. p. 53.

[25] Silva, Pedro, L.B. op. cit. p. 3.

dos assalariados (saúde, habitação, educação, etc.); o da composição das rendas do trabalho (como, por exemplo, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Assistência dos Servidores Públicos (Pasep)".[26]

Na seção seguinte analisamos o perfil de intervenção pública na área social que se constituiu no Brasil no período pós-64. No contexto da instalação de um regime autoritário e tecnocrático em 1964 e das transformações institucionais e econômicas que a partir daí se processaram no País, consolidou-se o sistema de proteção social no Brasil, com a definição do aparelho centralizado de intervenção social do Estado, assim como de seus princípios e mecanismos de operação, e os fundos e recursos que passaram a apoiar financeiramente as políticas sociais.

3.2 O perfil de intervenção estatal em políticas sociais no Brasil no pós-64

Já apontamos anteriormente que, a partir dos anos 60, transformações significativas ocorreram na estrutura institucional e financeira do sistema de proteção social no Brasil. Essas transformações são atestadas, no nível institucional, pela formação de grandes sistemas organizacionais de caráter nacional, regulados pelo Estado, na área de bens e serviços sociais básicos — como na previdência social (Sinpas) e na habitacional (SFH) — abrindo espaço para certas tendências universalizantes (ao menos formalmente) e para a ampliação da cobertura dos programas sociais, e, no nível financeiro, pela criação de diversos fundos vinculados a setores sociais específicos, como é o caso do FGTS.

Segundo Cardoso, o processo real de acelerada expansão econômica que vinha ocorrendo em algumas economias latino-americanas, desde os anos 50, no bojo da industrialização induzida pela ação estatal, começou a tornar imperativo o delineamento de algumas soluções globais para os problemas sociais que então surgiam. De alguma forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, posteriormente, o Banco Mundial (Bird), ordenaram a agenda das questões sociais "legítimas" que poderiam e deveriam ser enfrentadas pelos governos com apoio financeiro externo, definindo a forma pela qual se daria suporte a essas políticas e segmentando em grandes projetos as áreas de atuação pública. Essa política "reformista" das agências internacionais consistia, na prática, em "deslocar o eixo da questão social da linha de regulação das relações de trabalho (salário mínimo, aposentadoria, sindicatos, etc.) para a linha de atendimento das necessidades sociais básicas do consumidor em geral: água, esgoto, habitação e educação".[27] Por detrás do "novo" reformismo incorporado às políticas sociais, acrescenta Cardoso, encontra-se a reforma fiscal, "condição necessária para dotar o Estado dos recursos necessários para financiar os ambiciosos projetos na área de saúde, educação, habitação, previdência social, etc."[28]

[26] Braga, José C. *A questão de saúde no Brasil:* um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Dissertação de mestrado. Campinas, Unicamp/IFCH, 1978. p. 178 (grifo nosso).

[27] Cardoso, Fernando H. op. cit. p. 9.

[28] Id. ibid. p. 9-10.

De fato, esta mudança de eixo nas políticas sociais ocorre no Brasil a partir de 1964, no bojo do conjunto de reformas institucionais levadas a cabo pelo Estado, cujo objetivo maior e último seria superar os obstáculos e criar novas bases para o desenvolvimento da acumulação capitalista no País. O novo padrão de intervenção estatal nas áreas sociais, organizado entre meados dos anos 60 e a metade dos anos 70, deve ser entendido no contexto das profundas transformações de ordem econômica e política que se processavam no Brasil, em particular na segunda metade da década de 60.

No *plano político*, o regime militar de 1964 representou a ascensão da tecnoburocracia sobre a máquina estatal-administrativa e uma excessiva centralização e burocratização do poder decisório no nível do Governo federal. A tecnoburocracia pretendia ter um monopólio do saber técnico, destinando o caráter disfuncional a tudo que não se adequava aos preceitos da racionalidade instrumental. Desenvolveu-se, então, a idéia de uma administração "neutra", sem facciosismos e dissociada da política, representando um microcosmo autônomo da sociedade, que se traduziu na implementação de uma estrutura de poder concentrada e excludente, caracterizando um forte conteúdo tecnocrático, hierárquico e formal na resolução de conflitos de acumulação e distribuição do excedente.[29] Essa estrutura de poder concentrada e excludente ocasionou uma burocratização do processo decisório, que passou a se dar no interior da máquina estatal, sob o controle de determinados grupos tecnoburocráticos, em associação com os interesses particularistas dos estratos mais influentes da sociedade.

No *plano econômico*, efetuou-se uma série de alterações na estrutura financeira e institucional, com vistas a viabilizar a expansão econômica interna, provocando mudanças no padrão de financiamento das políticas públicas, entre as quais interessa-nos destacar:

a) "modernização" do aparelho de Estado, através de grandes reformas institucionais — administrativa, tributária, financeira/bancária e previdenciária — com vistas a aumentar a capacidade de financiamento dos programas de investimentos por parte do Estado e a concentração dos recursos em grandes instituições governamentais, responsáveis pelas políticas setoriais de ampliação da infra-estrutura necessária ao salto qualitativo no processo de industrialização;[30]

b) mais especificamente, realização de uma ampla reforma financeira e tributária (incluindo a chamada "verdade tarifária"), recompondo as condições de financiamento do gasto público e possibilitando o fortalecimento do setor produtivo estatal, que se tornaria um dos elementos dinamizadores do crescimento econômico;

c) quanto à reforma administrativa (Decreto-lei nº 200/67), ocorreu um processo de expansão da administração indireta, em contrapartida à forte centralização financeira e decisória no âmbito de algumas grandes instituições federais; o setor público brasileiro passou, a partir daí, por um gradual processo de descentralização adminis-

[29] Guimarães, Roberto. *Los desafios de la planificación ante la crisis del desarrollo:* organizaciones sociales, democratización y justicia social. XVI Congreso Interamericano de Planificación. San Juan, 1988.

[30] Silva, Fernando R. da. Financiamento do setor público: as reformas fiscal e financeira. In: *Perspectivas de longo prazo da economia brasileira.* Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1985.

trativa em suas atividades, com o fortalecimento das empresas públicas, de um lado, e o esvaziamento das autarquias, de outro;

d) transformação das empresas estatais, muitas das quais recém-criadas, em empresas produtivas, devendo gerar seus próprios recursos e, conseqüentemente, ser lucrativas;

e) criação de mecanismos de poupança compulsória, como o PIS/Pasep (1970/71) e o FGTS (1967), este último, sob a gestão do BNH, além de funcionar como um fundo de indenização para o trabalhador, em caso de demissão, teve seus recursos canalizados para a área habitacional, tornando-se um dos elementos dinamizadores do setor de construção civil residencial;

f) instituição da correção monetária (1964) nas operações de captação e aplicação de recursos em habitação, procurando, com isto, evitar a desvalorização da estrutura ativa do SFH e, assim, viabilizar uma expansão dos financiamentos no setor.

No *plano social*, o problema do desenvolvimento social foi tratado de forma subordinada ao âmbito da política econômica no período pós-64, impondo uma articulação em que esta submeteu a seus desígnios à política social, ampliando ainda mais a regressividade e a excludência da política econômica. Em outras palavras, o caráter concentrador e socialmente perverso da política econômica manifestava-se no plano das políticas sociais, e uma das evidências disto é a criação — pelo próprio Governo — de mecanismos de autofinanciamento das políticas sociais, inadequados à obtenção de maior eqüidade social.

Desse modo, delineou-se um *perfil de intervenção governamental em políticas de corte social*, coerente com o padrão de desenvolvimento econômico do País, cujas principais características são: extrema centralização (política, institucional e financeira) das ações do Governo na esfera federal; inexistência de participação social e política nos processos decisórios; predominância da lógica de auto-sustentação financeira nos investimentos sociais; processo de privatização das políticas públicas; como conseqüência das anteriores, reduzida efetividade social das políticas. Esses princípios estiveram na base da reorganização e consolidação do *Welfare State* no Brasil no período pós-64 e têm marcado o funcionamento e a reprodução do sistema de intervenção social desde então. A seguir, detalharemos cada uma dessas características, tomando como base alguns autores que questionaram as mesmas.[31]

• *Extrema centralização política, financeira e institucional das ações do Governo na esfera federal.* A reforma tributária implantada em 1965-67, bem como os ajustes promovidos posteriormente, centralizaram grande parte dos recursos de origem tributária na esfera federal, esvaziando, política e financeiramente, os estados e os municípios. As conseqüências principais deste estreitamento da base fiscal dos

[31] Draibe, Sonia. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à redemocratização. *Análise de Conjuntura, 8*(2):13-26, 1986; _____. *O Welfare State no Brasil...* op. cit.; Silva, Pedro L.B. op. cit.; Fagnani, Eduardo. *O perfil de intervenção governamental no saneamento básico:* principais dilemas em São Paulo. Relatório de Pesquisa. São Paulo, Fundap, 1983; Fagnani, Eduardo et alii. *Recessão e financiamento das políticas sociais.* Texto para discussão n. 7. São Paulo, Iesp/Fundap, 1986; Silva, Beatriz A. da. *Um estudo sobre as contribuições sociais.* Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1987.

estados e municípios foram: o aumento da dependência destes das transferências de recursos da União; a transferência de atribuições tipicamente de governos locais para o Governo federal.

A centralização do processo decisório e da gestão financeira no nível federal manifestou-se, ainda, na redução relativa das ações sociais a cargo da administração federal direta e sua substituição por grandes complexos organizacionais (BNH, Sinpas, etc.) "dotados de recursos crescentemente sofisticados de intervenção e de relativamente ampla capacidade de geração de bens e serviços".[32] Um dos efeitos maiores desse processo de "federalização" das políticas setoriais em grandes sistemas dirigidos pelo Governo federal é a centralização e a burocratização do processo de tomada de decisões das políticas sociais.

• *Exclusão de participação social e política nos processos decisórios das políticas públicas.* O processo de centralização de corte tecnocrático e burocrático suprimiu ou evitou a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais em todos os níveis das políticas sociais, que passam a ser tecnocraticamente concebidas e geridas. Eliminaram-se, assim, todos os mecanismos de controle público, considerando-se ainda que as diretrizes básicas das políticas sociais não eram sequer objeto de discussão no Congresso Nacional.

• *Predominância da lógica de auto-sustentação financeira nas decisões de investimento na área social.* A predominância do princípio de autofinanciamento dos investimentos sociais, além de ter significado a criação de fundos financeiros específicos em alguns setores (habitação, saneamento básico, transporte urbano, etc.), representou também a submissão do gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para a alocação de recursos,[33] fundamentando-se em critérios pouco compatíveis com a efetividade das políticas sociais, na medida em que os recursos aplicados deveriam ser necessariamente remunerados. Adotou-se, desse modo, uma regra de ouro no financiamento dos investimentos sociais: "Os assalariados devem pagar por aquilo que recebem."[34]

• *Prevalência do princípio de privatização e maximização de interesses privados.* A extrema centralização em nível federal e a falta de controle social sobre as políticas públicas — acentuando a ausência de transparência das ações governamentais — abrem amplos espaços para que, nos processos decisórios de seleção, formulação e implementação das políticas públicas "ocorram conexões privilegiadas entre burocracias estatais e determinados segmentos privados que acabam por maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse da sociedade em seu conjunto".[35] Como exemplo desta articulação de interesses entre determinados segmentos burocráticos e setores privados produtores de bens e serviços consumidos ou prestados à população, temos as conexões privilegiadas entre o setor de construção civil com o BNH — hoje Caixa Econômica Federal(CEF), e as dos hospitais privados com o

[32] Draibe, Sonia. O padrão brasileiro de proteção social... op. cit. p. 15.

[33] Draibe, Sonia. *O Welfare State no Brasil* ... op. cit. p.25.

[34] Silva, Pedro L. B. op. cit. p. 20.

[35] Fagnani, Eduardo. op. cit. p. 6.

Inamps. O resultado dessa prática privatista, em muitos casos, é a implementação de programas sofisticados ou mesmo não prioritários do ponto de vista social, baseada em opções tecnológicas caras e complexas.[36]

• *Baixa efetividade (impactos) das políticas sociais.* A baixa efetividade das políticas sociais, sobretudo no que se refere aos seus impactos sobre os segmentos de mais baixa renda, tem sido condicionada pelas demais características acima apontadas, em particular pela inadequação dos mecanismos de financiamento das políticas sociais à obtenção de eqüidade, tendo em vista a inexistência, no Brasil, de formas para compatibilizar os processos de acumulação com maior eqüidade.

Essas são, portanto, as principais características que vêm conformando o perfil de intervenção estatal nas áreas sociais no Brasil, a partir de 1964.

A estrutura de recursos correspondente a este padrão de intervenção estatal nas áreas sociais tem como traço característico a reduzida participação dos recursos fiscais no conjunto do dispêndio social. Segundo Beatriz A. da Silva,[37] "a contrapartida da reduzida disponibilidade de recursos para área social tem sido a criação de fundos vinculados a setores específicos, através das chamadas contribuições sociais". Este conjunto de contribuições parafiscais de natureza social (previdência, FGTS, salário-educação, PIS/Pasep, para citar os mais importantes) que se formou ao longo dos últimos 25 anos, ainda de acordo com a autora, representou, no período 1980-86, um universo quase igual ao constituído pelas receitas tributárias da União, ou seja, cerca de 89% do total da arrecadação de impostos do Governo federal. Para este, a instituição dessas novas modalidades de financiamento do gasto social no pós-64, em face da insuficiência de recursos para atender às crescentes demandas por serviços sociais, assim como a existência descoordenada de uma multiplicidade de órgãos em cada setor "pulverizando" os escassos recursos existentes, seria imprescindível para dotar os setores sociais de recursos regulares e suficientes, que não dependessem de fontes orçamentárias para aplicação descontínua a fundo perdido.

Em síntese, as principais modalidades de recursos hoje existentes que têm financiado as políticas sociais podem ser classificadas em quatro grandes categorias, de acordo com Draibe:[38]

a) recursos de origem fiscal em geral, parte das receitas do Estado — e, portanto, contribuição de toda a sociedade — alocadas nas áreas sociais, embora não tenham, na origem, prevista tal vinculação; esses tipos de recursos têm decrescido consideravelmente ao longo dos últimos anos, como pode ser atestado pela reduzida participação relativa, no orçamento da União, dos orçamentos dos Ministérios da Saúde e da Educação;

b) recursos vinculados aos programas de base contributiva, compulsoriamente extraídos de segmentos da população que, por assim contribuírem, adquirem "direitos" a determinados benefícios (como aposentadorias, pensões, etc.) ou serviços

[36] Id. ibid. p. 6.

[37] Silva, Beatriz A. da. op. cit. p. 2.

[38] Draibe, Sonia. O padrão brasileiro de proteção social... op. cit. p.16.

(como a assistência médica a cargo do Inamps); trata-se de uma modalidade estrita de seguro social, constituída pelo núcleo dos programas da Previdência, com base na contribuição dos trabalhadores assalariados e empresas urbanas, na proporção de um terço e dois terços, respectivamente;

c) recursos obtidos através de contribuições compulsórias das empresas ou taxas que, embora não constituam tributos, assemelham-se às receitas fiscais, estando prevista sua vinculação a gastos sociais — Finsocial, salário-educação, e ainda os provenientes das loterias, parcialmente destinados ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS);

d) aquelas contribuições, também compulsórias, que deveriam, em princípio, constituir patrimônio atribuído ao trabalhador, pago pela empresa em nome de direitos dos trabalhadores, adquiridos por sua participação no processo produtivo (por exemplo, PIS-Pasep e FGTS, este último vinculado aos programas de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento geridos pela CEF).

Já apontamos anteriormente que esse padrão de financiamento das políticas sociais — em que predomina a utilização de recursos de natureza autofinanciável — é inadequado à obtenção de maior eqüidade social, já que as decisões de investimento passam a se basear, principalmente, em critérios de rentabilidade empresarial, evitando-se ao máximo a utilização de recursos não-onerados. Apesar desses fatores limitadores de uma maior efetividade social, Fagnani e outros[39] sustentam que "o avanço de intervenção estatal nas áreas sociais materializou-se somente naqueles setores onde foi possível a montagem de mecanismos de financiamento autônomos em relação ao orçamento fiscal",[40] já que tem sido residual a destinação de recursos de natureza fiscal para o financiamento de programas sociais.

Silva[41] destaca que a incidência da maior parte dessas fontes de recursos (contribuições sociais) sobre a folha de salários gera uma elevada sensibilidade das receitas frente às oscilações cíclicas da atividade econômica, já que dependem do comportamento do emprego e do salário. Assim, nos períodos de recessão econômica, os níveis de arrecadação das contribuições sociais tendem a cair, em face do aumento do desemprego e do arrocho salarial, que comprimem a folha de salários como um todo, prejudicando a capacidade de intervenção do Estado justamente no momento em que são maiores a demanda e as pressões sociais.

Ademais, o gasto social não se tem constituído num mecanismo de distribuição indireta de renda, uma vez que "em muitos casos, mesmo compulsoriamente para a formação desses fundos, os assalariados não têm acesso aos bens e serviços produzidos por esses mesmos recursos".[42] Por outro lado, o caráter contratualista do sistema de proteção social no Brasil (estabelecimento de vínculo através do emprego), instituindo a regra de que "só tem direito quem contribui" é injusta, na medida

[39] Fagnani, Eduardo et alii. op. cit.

[40] Id. ibid. p. 8.

[41] Silva, Beatriz A. da. op. cit.

[42] Fagnani, Eduardo et alii. op. cit. p. 9.

em que marginaliza uma parcela significativa da população e relativamente a mais carente — trabalhadores do mercado informal, autônomos, desempregados, etc.[43]

Essas são, em linhas gerais, as características principais do perfil de intervenção estatal em políticas de corte social no Brasil, assim como de seus respectivos mecanismos de financiamento, que se estabeleceram no pós-64 e cujos traços fundamentais mantêm-se inalterados até a atualidade.

O início do governo da então chamada "Nova República" (1985), no contexto da transição democrática, suscitou uma série de expectativas e propósitos de mudanças no sentido de se estabelecer um padrão mais eqüitativo de proteção social. O discurso político do Governo enfatizava a necessidade de resgate da dívida social e o *slogan* oficial dizia "Tudo pelo social". Foram elaborados vários planos que tratavam da questão social — como o Plano de Prioridades Sociais de 1985 e 1986 e mesmo o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR). Embora o social tivesse lugar de destaque no discurso do Governo federal, esse não conseguiu sair do papel, já que pouco se alterou o perfil excludente de intervenção anterior: estimulavam-se programas tipicamente assistenciais (como o Programa do leite) e manteve-se, em geral, baixo o nível de recursos aplicados nos programas sociais. Deste modo, o social da Nova República não passou de retórica.[44]

[43] Id. ibid. p. 7.

[44] Vianna, L.W. & Silva, Beatriz A. da. Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada. *Economia e desenvolvimento*, Brasília, Cepal/MPAS, n. 6, 1989.