



Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
Instituto de Economia



1290001088



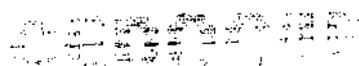
TCC/UNICAMP P281w

O Welfare State no Brasil

ALUNO: RICARDO M. C. DE PAULA – RA 992395
PROF. ORIENTADOR: WALDIR DE QUADROS

Novembro, 2003

TCC/UNICAMP
P281w
IE/1088



Índice

1. Welfare State	1
1.1 O Welfare State: desenvolvimento e caracterização.....	1
1.2 Padrões de Welfare State.....	5
2. O Welfare State no Brasil.....	10
2.1 Perfil histórico da proteção social no Brasil.....	10
2.2 Características da rede de proteção social no Brasil.....	16
3. Restrição orçamentária e o financiamento da política social...20	
3.1 O desafio à gestão FHC.....	20
3.2 Estabilização econômica e crescimento econômico.....	21
3.3 As políticas de renda e emprego.....	22
3.4 Reestruturação e reforma dos serviços sociais básicos.....	23
3.5 O combate à fome e à miséria.....	26
3.6 A reforma da previdência social.....	26
4. A agenda de reformas.....	28
4.1 As prioridades e princípios.....	30
4.2 O núcleo da reforma.....	31
5. Conclusão.....	35
Bibliografia.....	36

1. Welfare State

1.1 O Welfare State: desenvolvimento e caracterização

Há nos dias de hoje um grande consenso de que no sistema capitalista os frutos da acumulação de capital não são igualmente distribuídos aos diversos agentes econômicos. Tal fenômeno associa-se fortemente a competição entre os agentes que é inerente ao próprio sistema. Seus malefícios são facilmente identificáveis: pobreza, fome, miséria e violência são apenas alguns.

Na obra de Karl Marx, é possível reconhecer sua argumentação teórica em torno do funcionamento do sistema capitalista, fundada nas noções de acumulação de capital e mais-valia, leva a conclusão que o capitalismo se opõe ao bem estar. Abranches e Coimbra (1987) tiveram grande êxito em relatar a posição de Marx:

“Pode se dizer que, em Marx, o bem estar social é concebido como uma norma relacional baseada nos valores da solidariedade e da cooperação. Ela se manifestaria no reconhecimento universal das necessidades humanas e na conseqüente repartição da produção social de acordo com o critério da necessidade, algo que os valores e as instituições capitalistas contrariam frontalmente. A propriedade privada e a herança, a produção para o lucro e a conseqüente exploração do trabalho, a distribuição do produto social através dos mecanismos impessoais do mercado, onde os indivíduos só se relacionam pela intermediação do dinheiro, representariam a negação das necessidades humanas e da solidariedade. A coerção e a competição, ao invés da cooperação e da fraternidade, estariam, portanto, no próprio cerne da sociedade capitalista” /

O bem-estar em Marx, só poderia ser estabelecido quando o mercado, a propriedade privada e a produção para o lucro fossem abolidas e substituídas por um sistema cooperativo de produção e distribuição. Mais sinteticamente podemos

dizer que o autor reconhece a possibilidade da existência de bem-estar social somente quando o capitalismo fosse colocado de lado e desse lugar ao socialismo.

Enfim, o livre mercado limita a liberdade e causa a injustiça social, através da constante reprodução das desigualdades. Aqueles na base da pirâmide social não têm recursos para efetivar sua demanda e, portanto, sua liberdade está reduzida. Da mesma forma muitos sofrem da pobreza e privação, tornando-se então vítimas da injustiça social. Por esta e outras razões o livre mercado é um mecanismo insuficiente de integração da sociedade e, portanto, deve haver mecanismos distintos, que não os de mercado, que compensem esta limitação do capitalismo desacorrentado.

Com o desenvolvimento do capitalismo, mais precisamente na concretização do processo de industrialização, o Estado passa a atuar na produção, distribuição, e consumo de bens e serviços de uma sociedade para regular seus movimentos. Estas políticas por interferirem na estrutura social podem ser denominadas com políticas sociais, e atuam principalmente através de mecanismos de manutenção e reintegração da renda e de atenção à saúde. Ao conjunto destas políticas, cujo objetivo maior é a extensão dos direitos sociais, a maior equidade e justiça, podemos denominar de *Welfare State*.

Na literatura atual o *Welfare State* é entendido como elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, 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. Na análise marxista, a qual seguimos neste trabalho, a constituição do *Welfare State* está associada à própria legitimação do sistema capitalista, e são essencialmente dois os motivos que explicam este fato:

- 1) A própria reprodução da força de trabalho, essencial para a continuidade da acumulação, depende de uma distribuição mais equalitária dos resultados do desenvolvimento capitalista. Uma maior dinâmica da circulação e o incremento da produtividade do trabalho,

que garantem a continuidade e ampliação da produção capitalista, estão associadas a estas políticas.

- 2) Como mecanismo de acomodação do conflito de classes e de manutenção do poder das classes capitalistas. Destaca-se aqui a força crescente do movimento operário e dos extratos inferiores da estrutura social, considerados os principais sujeitos dos sistemas de proteção, ao apresentar demandas e provocar reações no comportamento dos setores dominantes. Enfim, isto pode ser entendido, em outras palavras, como uma forma de controle social.

Considerando as afirmações acima é correto depreendermos que a estruturação de um Welfare State está intimamente associada tanto aos interesses das classes dominantes bem como das classes trabalhadoras. A respeito disto Gough foi bastante claro:

“ It is this context that periods of innovation and growth in the policies can be understood. Both of the major classes see this policies as in their interest, but for quite different reasons. The working class because any policy which mitigates harship or which modifies the blind play of the market forces is to be welcomed. The capitalist class because it reduces working class discontent, provides an added means of integrating and controlling the working class, and offers economic or ideological benefits too” (Gough, 1979)

Tentando agregar determinantes de caráter tanto econômico quanto político em sua teoria sobre o surgimento do *Welfare State*, Flora e Heidenheimer (1982), relacionam o crescimento do *Welfare State* ao fenômeno geral da modernização. Em sua teoria, o desenvolvimento do *Welfare State* pode ser entendido como uma resposta a dois acontecimentos fundamentais: a formação dos estados nacionais e sua transformação em democracia de massa e a expansão do modo de produção capitalista. Nas democracias de massa, o *Welfare*

State seria tanto uma resposta às demandas por igualdade socioeconômica e por institucionalização de direitos sociais (civis e políticos) quanto à demanda por seguridade econômica e social. Criado nessas bases, o *Welfare State* implicou, por um lado, uma transformação do próprio Estado, permitindo a emergência de um novo sistema de dominação composto por elites de beneficiários, clientelas sociais e uma burocracia prestadora de serviços. Com a transformação da estrutura do Estado, sua função e suas bases de legitimação também mudam: os objetivos de segurança externa, liberdade econômica interna e universalismo legal são substituídos pela provisão sistemática de seguridade social e transferências monetárias. Por outro lado, o *Welfare State* é uma tentativa de lidar com problemas específicos do desenvolvimento do capitalismo, como o conflito entre as classes e as crises cíclicas do sistema, constituindo uma tentativa de obter a cooperação das classes trabalhadoras sem, no entanto, desafiar a instituição e a distribuição da propriedade privada.

Estas transformações do Estado, que concretizam a estruturação do *Welfare State*, se manifestam na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e salário na economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Com efeito, a inspiração das políticas sociais, historicamente, está associada a formas mais ou menos padronizadas de ajuda aos pobres e aos socialmente deslocados, tendo por exemplo histórico mais citado na literatura, a lei dos pobres da Inglaterra tudoriana no século XVI. Os estados modernos, entretanto, superando os limites do estigma filantrópico, avançaram, sobretudo a partir do século XIX, e com maior intensidade nos anos imediatamente posteriores a II Guerra Mundial, por caminhos de maior alcance estratégico de cidadania social, — organizando e regulando educação em massa, condições de trabalho, saúde, seguridade social e meio-ambiente.

1.2 Padrões de Welfare State

A literatura que trata o surgimento e consolidação do Estado de Bem Estar Social nos diversos países também considera a existência de diferentes padrões de proteção social. Estas especificidades se manifestam em variações das complexas dimensões da proteção social, seja no que diz respeito a seus aspectos redistributivos, seja no que diz respeito às relações com o sistema político. Podemos assumir a existência de dois pólos: de um lado os padrões progressistas e, de outro, padrões conservadores de estruturação do sistema de proteção social.

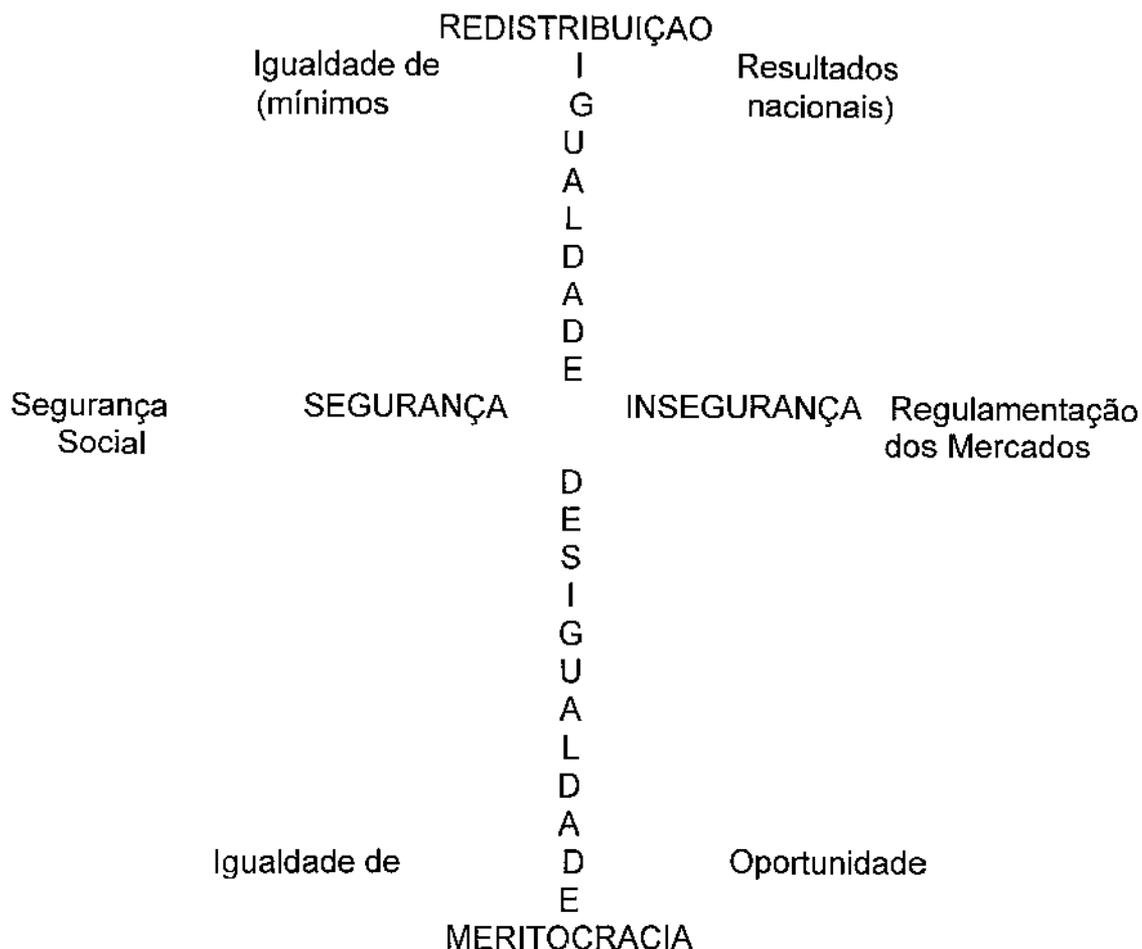
A estruturação dos diferentes padrões de *Welfare State* relaciona-se fortemente às raízes e condições históricas distintas, como enfatiza Esping-Andersen (1990). O autor realça significativamente a estruturação do jogo político como determinante na edificação destes sistemas, focando o núcleo de sua análise no papel histórico das classes sociais na construção de coalizões. As variáveis explicativas para sua abordagem são: em primeiro lugar o modelo de formação política da classe trabalhadora, em segundo, a edificação de coalizões políticas durante a transição de uma economia rural para uma economia de classe média, e, em terceiro lugar, as reformas pretéritas que influenciaram a institucionalização das preferências de classe e do comportamento dos que se dedicam à política. Trata-se de uma abordagem alternativa à visão do Estado como arena de conflitos políticos. Em certo sentido, Esping-Andersen está afirmando que as escolhas políticas dos partidos no poder são cruciais para explicar as diferenças dos resultados políticos do *Welfare State*.

Deste estudo dos padrões de *Welfare State* podemos concluir que existem inúmeras especificidades, e que podem se relacionar ao seu molde institucional, padrão de financiamento, modo de atuação, público alvo e etc.. Alguns padrões se mostram mais universalistas, institucionalizados e estatizados, ao passo que outros se mostram mais privatistas e residuais. Em uns a diversificação dos benefícios é ampla e se direciona pela equidade, e em outros mais seletivos e

assistencialistas; em alguns países é menos influenciado pelos mecanismos e dinâmicas partidárias, enquanto em outros é mais politizado e clientelisticamente utilizado. Em alguns os objetivos de integração e equidade foram alcançados com sucesso, ao passo em que em muitos outros estes objetivos estão longe de serem alcançados, deixando assim grande parte da população marginalizada, revelando a desproteção das camadas mais pobres.

Isto ocorre porque, a edificação dos sistemas de proteção social respondeu de forma heterogênea às demanda por igualdade e segurança econômica, seguindo conceitos distintos de justiça e igualdade social, particularmente quando colocamos em evidência as contraditórias dimensões de igualdade de resultados e igualdade de oportunidades. A igualdade de resultados supõe um critério igualitário na alocação de recursos, produtos e serviços, uma redistribuição adequada à necessidade de cada indivíduo e referida a uma concepção de direitos básicos (mínimos sociais) que devem ser garantidos a todos os cidadãos. Sob esta orientação podemos enquadrar as políticas de garantia de renda mínima e os esforços redistributivos. Já, de forma contrária, o atendimento ao ideal de igualdade de oportunidade significa a legitimação da desigualdade: enfatizando o mérito.

Estas diversas dimensões do Estado de Bem Estar Social forma captadas por Peter Flora, através do diagrama que segue abaixo.



Em geral as variáveis do desenvolvimento sócio-econômico, mobilização da classe operária e o desenvolvimento institucional produzem efeitos convergentes que explicam a emergência dos *Welfare States* assim como respondem pelas características que os diferenciarão entre si. Fundamental, para o autor, é o desenvolvimento institucional, isto é, as características do regime político tanto no momento em que se ergue o sistema de proteção social quanto ao longo de suas transformações para modelação do *Welfare State*.

A mais clássica tipologia, recorrentemente utilizada nos estudos comparativos sobre os padrões de *Welfare State* é aquela feita por Titmus. Segundo este autor é possível distinguir três modelos ou padrões de política social:

- O Modelo Residual ("The Residual Welfare Model of Social Policy")

- O Modelo Meritocratico-Particularista (“The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy”)
- O Modelo Institucional Redistributivo (“The Redistributive Model of Social Policy”)

Segundo o modelo **Residual** a política social deve ser sancionada quando os mecanismos naturais e tradicionais, ou seja, os de mercado, não estão em condições de atender à demanda dos indivíduos. Neste modelo as políticas sociais agem *ex post*, e a intervenção possui caráter temporário. Atualmente parece enquadrar-se neste modelo o Welfare State dos EUA, pois é direcionado a grupos particulares de indivíduos, dotados de características específicas.

O modelo **Meritocrático-Particularista** fundamenta-se, por sua vez, no pressuposto de que cada indivíduo deve estar em condições de atender à suas próprias necessidades, com base no seu trabalho, mérito, performance profissional e produtividade. A intervenção da política social está focada na correção das ações do mercado intervindo apenas parcialmente, sendo assim torna-se apenas complementar às instituições econômicas.

Já o modelo **Institucional-Redistributivo** trata o *Welfare State* como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas. Esta rede de proteção social está voltada para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extra-mercado”, os quais são garantidos a toda população, estando esta, portanto, coberta e protegida segundo critérios os mais universalistas; respeitando os mínimos de necessidades e condições de vida historicamente definidos. Neste sistema encontra-se forte tendência a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e de educação. Internamente contempla mecanismos redistributivos de renda e recursos. Países escandinavos e a Inglaterra claramente seguem este modelo.

Como toda tipologia, esta padece dos males do esquematismo e da inevitável restrição do número de variáveis levadas em conta para sua construção. Neste modelo são claramente levados em conta a relação estado-mercado e os

destinatários das políticas, permitindo uma análise qualitativa apenas parcial. Por outro lado o modo como dicotomicamente se apresenta nesta tipologia o duplo residual-institucional não permite captar os diferentes contextos históricos que compuseram e compõem diferentemente os pesos relativos do Estado, do Mercado e do terceiro setor na organização mais geral da proteção social.

2. O Welfare State no Brasil

Antes de entrarmos mais detalhadamente na análise do Welfare-State no Brasil julgo interessante citar a seguinte passagem, que pode ajudar-nos a compreender mais facilmente a evolução das políticas sociais no país:

“Política, porém é conflito. Oposição e contradição de interesses. Conflito negociado, regulado por instituições políticas de natureza variada, condicionado por mediações que tornam possível reduzir os antagonismos e projetá-los em um momento positivo. Política é, também, poder, transformando-se, freqüentemente, em um jogo desequilibrado que exponencia os meios dos mais poderosos e reduz a chance dos mais fracos. Quem detém instrumentos mais eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais ação do Estado do aqueles dependentes dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência.”
(Abranches, 1999)

2.1 Perfil histórico da proteção social no Brasil

Uma vez definido o conceito de *Welfare State*, é correto afirmar que no período que se inicia nos anos 30 e se prolonga até a década de 70 que constitui-se e consolida-se institucionalmente a rede de proteção social no Brasil. Tomamos a década de 30 como ponto inicial da estruturação do *Welfare State*, pois a noção de Estado de Bem Estar Social está associada ao caráter de sistema nacionalmente articulado e estatalmente regulado, e é nas transformações do Estado e formas de regulação que aí tem início que encontramos pela primeira vez no país estas duas características da forma intervenção do Estado.

A evolução da rede de proteção social no Brasil pode ser subdividida da seguinte maneira:

- A) 1930/1964– Introdução e Expansão Fragmentada
- B) 1964/1985– Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora
- C) 1985/1988- Reestruturação Progressista

D) 1988/... – Definição do Novo Perfil

Analisando um primeiro sub-período da constituição do *Welfare State* no Brasil, que vai de 1930 até 1943, cujo ambiente político é marcado pelo populismo de Getúlio Vargas, observa-se que a estruturação de instrumentos legais de proteção social diz respeito essencialmente à criação dos IAP, Institutos de Aposentadoria e Pensões, e à legislação trabalhista. Estes anos podem ser considerados como de introdução da rede de proteção. Observa-se também a evolução das políticas nas áreas de saúde e educação, cuja característica principal é a extrema centralização, no executivo federal, de recursos e instrumentos institucionais administrativos.

Os anos seguintes deste primeiro período, 1945 a 1964, caracterizam-se pela expansão e manutenção da estrutura legal e institucional introduzida no sub-período anterior. São contempladas novas necessidades sociais, e assim observamos a intervenção estatal avançar para os campos da assistência social e da habitação popular. Este sub-período Draibe denominou como de expansão fragmentada e seletiva, pois aqui se observa que ao mesmo tempo há avanços nos processos de centralização institucional e na incorporação de novos grupos sociais no esquema de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção do Estado.

No período subsequente, de 1964 a 1985, observa-se uma natureza e impacto das políticas sociais bastante distintos. Há uma transformação radical da estrutura institucional e financeira do sistema de proteção social. Transformação radical porque é nesse período que efetivamente se organizam os sistemas públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva do período anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura. Além disso, é aí que se confirma a política nacional para a habitação (SFH), que se introduzem os mecanismos de formação de patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada

participação no lucro das empresas (FGTS, PIS-PASEP), e que embora de forma tímida, estende seu alcance aos trabalhadores rurais.

Observa-se que no pós-64, a aceleração da inflação estava intimamente associada ao crescente desequilíbrio do setor público, segundo o diagnóstico do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Nessa fase, fica claro então que o gasto social não poderia pressionar o orçamento fiscal, e sendo assim, emerge como alternativa o financiamento do gasto social através de contribuições sociais. Sob esta mesma concepção, era necessária uma reforma previdenciária com meio de racionalizar o gasto, o que o governo tentou através da unificação dos IAPs, criando o Instituto Nacional de Previdência Social em 1966.

A área da habitação teve papel importante na agenda do governo militar, logo no pós-64. Logo em 1964 foram instituídos a Política Nacional de Habitação, o BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU) e um embrionário SFH. As ações da política habitacional estiveram também subordinadas à reforma do sistema financeiro nacional promovida pelo PAEG, o que tornou suas bases financeiras bastante restritas e frágeis. Esta situação foi enfrentada posteriormente com a instituição do FGTS em 1967, contudo as limitações das políticas habitacionais continuaram evidentes.

A partir dos anos 70 observa-se uma expansão massiva do esquema de proteção social, o que em grande medida apoiava-se nas elevadas taxas de crescimento econômico, verificadas no início da década, e que mantiveram os níveis de arrecadação bastante elevados. No início da década completa-se a estrutura essencial do SFH, dotando o mesmo de bases financeiras, institucionais e normativas. Foi possível incorporar à previdência novos segmentos das classes trabalhadoras rurais e urbanas. Porém ao fim da década, com a desaceleração do crescimento econômico, o sistema apresenta indícios de esgotamento e crise, nos seus aspectos organizacionais, financeiros e sociais. Embora tenha havido expansão quantitativa de bens e serviços distribuídos, as políticas sociais não obtiveram sucesso na redistribuição de renda. Com a “crise do milagre econômico”, a partir de 1973, ocorre uma significativa desaceleração do crescimento econômico, ampliação das tensões inflacionárias e agravamento da

crise cambial. O resultado maior disto foi que o governo se viu obrigado a racionalizar o gasto social, que havia se ampliado descontroladamente nos anos anteriores.

O esgotamento da configuração da política social no Brasil tornou-se ainda mais nítido no início da década de 1980, com a crise financeira internacional e ajuste recessivo administrado pelo governo brasileiro. O complexo previdenciário foi atingido, obrigando a adoção de um conjunto de medidas destinadas a reduzir as despesas com benefícios e com assistência médica. A queda na arrecadação do FGTS e o aumento da inadimplência atingiram duramente a política habitacional reduzindo o número total de financiamentos concedidos. Na área de saneamento básico os investimentos se reduziram pela metade entre 1981 e 1984.

A Constituição de 1988 parece direcionar a orientação das políticas sociais para um novo rumo. Parecem, de certo modo, direcionar o modelo nacional de *Welfare* ao que Titmus denominou de modelo institucional redistributivo, ou seja, passa a apresentar características mais universalistas e igualitárias na sua organização.

Reconhecida esta nova orientação, é possível então listarmos quais as alterações significativas que vem ocorrendo. Estas inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Encontramos aqui uma ampliação e extensão dos direitos sociais, universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo sistema.

Podemos analisar estas alterações sob três níveis:

- a) político institucional
- b) social
- c) relações entre Estado e setor privado

No plano institucional o que tem se observado é uma crescente descentralização político administrativa, movimento que está fundado no ideário ideológico progressista, e que associa-se em grande parte ao processo de democratização. Cabe aqui citar os programas de saúde, merenda escolar e outros programas assistenciais. Com a descentralização o governo federal transfere às demais esferas a responsabilidade sobre diversos programas sociais, o que serve de justificativa para os cortes drásticos na chamada operação de “desmonte orçamentário” (Fagnani, 1997).

A respeito do aspecto social, o que observamos a partir da Nova Constituição, é que passam a ser contemplados no arcabouço legal a elevação do grau de participação popular nos diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas. Mais uma vez, podemos relacionar este movimento à democratização. Deve ser mencionado também o novo caráter e o papel que tem cumprido os movimentos sociais, principalmente através das associações comunitárias e organizações voluntárias. A primeira vista, associaríamos este fenômeno a uma redução do poder centralizado, porém, o que realmente ocorre é uma intensificação da ação e da participação dos clientes associada a uma redução da passividade com que eram recebidas estas anteriormente.

Analisando as relações entre Estado e setor privado, sob a ótica das políticas sociais, observa-se a partir de 1988 uma reordenação. Aqui a tendência refere-se a mudanças no modo de produzir e distribuir os bens e serviços sociais, funções as quais o Estado se mostra incapaz de efetuar satisfatoriamente transferindo ao setor privado algumas de suas responsabilidades. A crescente privatização do sistema de saúde e de educação são alguns casos. Outros exemplos são as chamadas “formas alternativas”: os mutirões, as diversas experiências de ajuda mútua, práticas comunitárias e de vizinhança. Enfim correspondem à participação dos próprios beneficiários e ao envolvimento de associações voluntárias e de redes de ONGs no encaminhamento das políticas sociais, expressando assim uma nova forma de sociabilidade. É possível reconhecer dentro do próprio Estado uma estratégia fundada na “filosofia da ação

comunitária”, isto é, participação direta da população beneficiária na gestão dos programas sociais, cuja expressão maior foi a criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC). Isto se configura em mais uma expressão do desmonte do aparelho de proteção social sob tutela do governo central.

Outra alteração que vem ocorrendo na rede de proteção social do Brasil refere-se ao seu *modus operandi* e forma como se concretiza a intervenção estatal, e é representada pela introdução de novos mecanismos como forma de substituir os equipamentos coletivos públicos, principalmente na área de educação, saúde e transportes urbanos. As crescentes transferências sob a forma de tickets, cupons e dinheiro como forma de reduzir o molde de atuação típica do Estado, sob estruturas burocratizadas e centralizadas, na operação das políticas sociais são exemplos destes mecanismos. São muitas as justificativas para este processo: desburocratização, combate à corrupção, ampliação do grau de individualização e de liberdade do usuário. Ainda existem argumentos econômicos tais como maior grau de monetização das políticas sociais, ampliando assim a demanda e o nível de atividade.

Mais uma alteração que cabe ser ressaltada neste trabalho é o crescimento mais do que proporcional dos programas assistenciais do governo, isto é, sem base contributiva, e cujo foco principal são as camadas sociais marginalizadas. Em particular expande-se a distribuição de gratuita de bens *in natura* à população pobre, além dos inúmeros programas de assistência e promoção social em praticamente todas as áreas. As mudanças mais significativas ocorreram no Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e no Programa de Suplementação Alimentar (PSA), com objetivo de ampliar o alcance. Contudo como grande parte dos programas sociais, estes foram igualmente atingidos por descontinuidades e paralisia decisória, sobrepostas à crise financeira estrutural.

Tudo isto confirma o, já presente, caráter assistencialista do *Welfare State* brasileiro. Outra característica que passa a se destacar na rede de proteção social é a introdução de programas de garantia de uma renda mínima aos cidadãos, associada à tese de garantia dos direitos sociais básicos. Mas que por outro lado confirmam o reconhecimento da que há pobreza, marginalidade e não

integração social, problemas os quais dificilmente serão superados pelos mecanismos tradicionais das políticas sociais.

2.2 Características da rede de proteção social no Brasil

Observando as características gerais do sistema de proteção social no Brasil, podemos dizer que este orienta-se essencialmente à manutenção do status já adquirido pelo cidadão contra os riscos de declínio social. Porém dadas as características de financiamento do sistema, suas contradições internas, seus baixos e mal distribuídos benefícios, mesmo este objetivo fica um tanto quanto distante. Nesta parte da obra identificaremos os princípios de organização do sistema, tal como foram definidos e cristalizados, determinando assim a sua dinâmica.

2.2.1 Extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo

Cabe aqui ressaltar que a centralização do poder de decisão e dos controles financeiros no governo federal assume dimensão sem precedentes. Com isto acaba-se impondo limites severos à ação de estados e municípios no combate à desigualdade, que ocorre basicamente através da concentração de recursos financeiros no executivo federal, do estabelecimento de normas gerais aplicáveis às políticas sociais, e da manutenção da aplicação de fundos federais sob as decisões da União, o que acaba sempre evitando qualquer tipo de repasse automático de recursos. Olhando o poder executivo central ainda observa-se uma redução relativa da ação social da administração direta e a sua substituição por grandes complexos organizacionais ou então por organismos de administração indireta.

2.2.2 Fragmentação institucional

Tal caráter assume uma proporção assombrosa dentro da rede de proteção social, o que acabou por introduzir diversos resultados indesejados. Neste sistema multiplicam-se as diferentes formas de organismos públicos, tais como, institutos, fundações e principalmente empresas públicas. Esta forma de descentralização do sistema teve conseqüência desastrosa para o perfil organizacional do aparelho social do Estado, que resultou:

- numa burocratização excessiva;
- no bloqueio à formulação e implantação de planos gerais para cada setor da política social nacional;
- na ausência de mecanismos públicos de controle;
- e numa incrível superposição de programas e de clientelas, como expressão da desintegração institucional.

2.2.3 Exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão

O movimento de centralização e de fragmentação de tipo burocrático e autoritário, pelo qual orientou-se a formação do sistema, suprimiu ou evitou a participação da população, sindicatos, partidos e movimentos sociais. Dessa forma qualquer tipo de mecanismo de controle público foi suprimido, o que mais adiante levou à desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes e corrupção.

2.2.4 O princípio do autofinanciamento do investimento social

Isto significou a criação de fundos específicos para cada setor, e representou a submissão do gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para a alocação de recursos.

2.2.5 Princípio da privatização

Este princípio passou a dirigir uma enorme quantidade de programas, orientado essencialmente pelo caráter do autofinanciamento, o que nos faz lembrar a questão da meritocracia . Traduzindo: os usuários devem pagar pelos benefícios que recebem, o que no limite desemboca na privatização dos serviços sociais. Este princípio introduz uma série de aspectos, os quais possuem relevância bastante considerável na configuração de alguns programas:

- abertura de espaço para a penetração de interesses privados no aparelho de Estado, geralmente das camadas de maior poder político, através de grupos de pressão, lobbies, etc.:
- uma forma de articulação bastante estruturada entre o aparelho de Estado e o setor privado produtor de serviços ou fornecedor de “produtos sociais”. Pode-se dizer, portanto, que se estabelece uma divisão de trabalho entre o Estado e o setor privado: o Estado estabelece as regras e transfere recursos e o setor privado encarrega-se da produção de bens ou distribuição de serviços.
- a diminuição da participação relativa do Estado na educação e saúde, com o correlato crescimento da participação do setor privado na oferta desses serviços.

2.2.6 O uso clientelístico da máquina do Estado

Em decorrência da quase total ausência de mecanismos de controle públicos, o comportamento clientelista do governo e a penetração de interesses particulares na formulação das políticas tornam-se constantes.

2.2.7 A natureza regressiva do financiamento

Este é um dos grandes focos da discussão sobre tema no Brasil, onde é ressaltada a natureza extremamente regressiva do financiamento do gasto social.

Ao longo dos anos a mobilização de recursos de origem fiscal tem adquirido caráter bastante residual: tanto o Estado gasta diretamente uma proporção relativamente pequena do que arrecada com impostos, quanto este gasto constitui fração desprezível no conjunto do dispêndio social.

Outros recursos, tais como contribuições sociais, fundos patrimoniais e fundos/contribuições de empresas, adquirem destaque maior. Porém uma vez definidos como uma relação salário e contribuição oneram fundamentalmente os assalariados e, em geral os de mais baixa renda ou operam como se fossem impostos indiretos, sendo repassados aos preços e arcados, então, pelo conjunto de consumidores.

3. Restrição orçamentária e o financiamento da política social

Não é difícil compreender que existe uma enorme incompatibilidade entre o programa de ajustamento macroeconômico e a estratégia do desenvolvimento social. O ajuste simultaneamente amplia a exclusão e destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção na área social.

É justamente sob esta ótica que analisaremos a política social, seus desafios e a forma como foi conduzida nos anos 90.

3.1 O desafio à gestão de FHC

Coloca-se durante o início dos anos 90, com o avanço surpreendente do processo de globalização novos desafios à política de desenvolvimento econômico e social.

De um lado coloca-se a extrema necessidade de assegurar condições de estabilidade macroeconômica, realizar as imprescindíveis reformas administrativa, fiscal e tributária para permitir a retomada do crescimento econômico, sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição.

Neste contexto a gestão de FHC teve que orientar-se à articulação das políticas do governo com aquelas específicas de geração de renda e emprego e à reestruturação dos serviços sociais básicos, tais como, educação, saúde, previdência habitação, trabalho e assistência social. Existem a questão agrária e o combate a fome e a miséria, onde atitudes de extrema urgência são necessárias.

Portanto, o foco da política social centrou-se nas políticas de superação dos pontos de estrangulamentos mais graves, como a reforma agrária, promoção de melhorias do sistema educacional, garantia de renda mínima, redução da mortalidade infantil. Evidenciar a dificuldade na condução e financiamento destas políticas social diante das restrições econômicas e políticas não é tarefa difícil. É necessária a coordenação e focalização das ações com bases em critérios

técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo e a promoção da descentralização dos serviços bem como de uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo.

3.2 Estabilização econômica e crescimento econômico

Como já mencionado acima na concepção do governo do Presidente Fernando Henrique, e conforme sua posição oficial, haviam três condições necessárias para se promover melhorias nas condições sociais: manutenção da estabilidade macroeconômica, reforma do Estado e retomada do crescimento econômico.

O Plano Real teve êxito no controle dos preços, contudo os custos macroeconômicos e sociais foram extremamente elevados. Ao atrelar a estabilidade dos preços à abertura econômica, brusca e indiscriminada, e à sobrevalorização do câmbio, acabou expondo a indústria nacional a uma competição desigual e selvagem em termos tecnológicos e de financiamento. Os desequilíbrios no balanço de pagamentos não demoraram a aparecer, e sob a justificativa de que seriam apenas temporários não foram combatidos prontamente. Diante dessa aposta, o governo orientou-se pela cobertura dos desequilíbrios através da manutenção das taxa de juros interna em níveis reais elevadíssimos.

A manutenção da taxa de juros nestes patamares elevados por um período prolongado conduziu a um notável crescimento da dívida pública interna. Entre julho de 1994 e dezembro de 1998, a dívida mobiliária federal saltou de cerca de R\$ 60 milhões para R\$ 320 milhões, mesmo quando consideradas as privatizações. O custo de rolagem desta dívida tem sido elevado, obrigando as diversas esferas do governo a intensificar o ajuste fiscal. E também restringiu o crescimento econômico, provocando uma estagnação no crescimento da renda.

Como pudemos verificar, as então declaradas condições necessárias para a promoção do bem-estar-social compreendidas no programa de ajuste macroeconômico, manutenção da estabilidade e retomada do crescimento

econômico, são conflitantes. Conseqüentemente, diversos indicadores econômicos e sociais passaram a apresentar resultados negativos e, mais especificamente, a o endividamento do Estado aumenta de tal forma que restringe ainda mais o seu raio de manobra no que se relaciona ao seu gasto.

3.3 As políticas de renda e emprego

No Brasil é importante citarmos que para grande parte da população trabalhadora os direitos sociais, garantidos pela legislação trabalhista, não são acessíveis, pois estes são reservados àqueles que possuem carteira de trabalho assinada. O que se deve principalmente ao grau de informalidade que passa a predominar no mercado de trabalho, fenômeno decorre diretamente do que a gestão FHC diagnosticou de alto custo da mão-de-obra.

Como meio de combater reverter este quadro deteriorado, passou a encaminhar uma desregulamentação do mercado de trabalho e uma revisão de direitos sociais e adotou diversas políticas compensatórias. Cabe ressaltar as diversas ações voltadas para a qualificação profissional, dentre as quais se destacam o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) e o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social (Pró-emprego), e para a concessão de créditos, Programa do Crédito Popular Produtivo e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). É conveniente citar que grande parte destas ações foi financiada com recursos provenientes de Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Embora tenham surtido algum efeito, estas medidas se revelaram insuficientes e marginais ante a magnitude e a dimensão estrutural assumida pela desorganização do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90, cujas principais expressões são o crescimento do desemprego, redução da participação do trabalho assalariado e redução o trabalho assalariado com carteira assinada.

Em outra frente, o governo procurou das mais diversas formas reduzir o "Custo-Brasil", orientado principalmente pela desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. A crença era que tais medidas levariam a redução do

custo da contratação da força de trabalho, estimulando o investimento, a geração de empregos e a competitividade. Vale destacar a aprovação pelo Congresso, em 1998, do Contrato de Trabalho de Temporário, encaminhado pelo poder Executivo. Contudo, a flexibilização das relações trabalhistas além de suprimir os direitos sociais, desorganiza o mercado de trabalho e fragiliza os mecanismos de financiamento das políticas sociais.

Cabe ressaltar que a dificuldade em combater estas anomalias complica ainda mais a geração de recursos para o financiamento dos programas sociais, por reduzir os fluxos de origem fiscal bem como aqueles provenientes de contribuições sociais, por estes estarem diretamente vinculados à evolução da massa dos salários no mercado de trabalho formal.

3.4 Reestruturação e reforma dos serviços sociais básicos

3.4.1 Reformulação das políticas de saúde, educação e assistência social

Apesar do agravamento da situação em que se encontra a distribuição destes serviços, que atinge patamares ainda mais crônicos, podemos perceber que existem sinais positivos na reestruturação da gestão destas políticas. Os esforços do governo se concentram no sentido de descentralizar as ações orientadas as estas áreas da política social, reservando-se mais à condução e coordenação do plano nacional. Seguindo a tendência de transferência de responsabilidades, o que no limite pode ser considerado como o desmonte do aparato de proteção social.

Na área da saúde destacam-se os processos contínuos de descentralização e implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com a orientação seguida pela Constituição de 1988, o Ministério da Saúde edita a Norma Operacional Básica (NOB 1/93), que introduz novos mecanismos operacionais e critérios de repasse automático de recursos federais, visando impulsionar a implementação do SUS. Outra inovação ocorrida foi a criação do Piso de Atenção Básica (PAB), que assegurou transferências regulares e

automáticas de recursos aos municípios que aderirem às formas de gestão previstas na NOB 1/96. Circunscrito no SUS, ainda encontra-se um novo modelo assistencial baseado no Programa de Saúde Da Família (PSF) e no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

Contudo o acesso à saúde pública permanece restrito, e àqueles que o conseguem se deparam com um grau de ineficiência e desorganização assustador. Muitos dos esforços do governo continuaram a desconsiderar a importância de políticas preventivas, o que acaba por pressionar ainda mais o sistema de saúde pública.

Na educação são redefinidas as diretrizes e princípios que devem orientar a educação nacional, em todos os seus níveis de ensino. Isto ocorre essencialmente através da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, e sob sua orientação o Executivo elabora o Plano Nacional de Educação (PNE).

Relacionada à reestruturação do sistema de educação fundamental, destaca-se o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), pelo qual a União assume a responsabilidade pela formulação de uma política nacional, baseada na cooperação entre os diferentes níveis do governo e na descentralização da gestão para os municípios. Dentre as outras modificações destacamos a descentralização da merenda escolar, o repasse direto às escolas dos recursos necessários à manutenção e conservação dos prédios, à aquisição de material de consumo e didático-pedagógico, a introdução de programas voltados à utilização de novas tecnologias, dentre as quais cabe destacar a microinformática, a novos mecanismos de avaliação do serviço prestado e o desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas entre o MEC e Plano Comunidade Solidária.

As políticas de assistência social também orientaram-se também à descentralização. O primeiro passo foi eliminação diversas estruturas burocráticas federais, e sua substituição pela Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Porém cabe ressaltar que o ajuste macroeconômico impõe severas restrições às políticas sociais, e, principalmente, agrava significativamente a situação financeira de estados e municípios que no movimento de descentralização passam a assumir novas responsabilidades administrativas e financeiras. Isto ocorre principalmente através da queda na arrecadação, centralização dos recursos no âmbito federal (aumento dos impostos e contribuições e desvinculação de recursos constitucionais destinados a estados e municípios), redução da arrecadação estadual como resultado da Lei Kandir, de estímulo às exportações que isenta de ICMS as empresas que em suas operações de venda para o exterior.

3.4.2 A nova política urbana

Através da coordenação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), foram adotadas diversas iniciativas com o objetivo de reestruturar a ação federal nos setores de habitação e do saneamento. Novamente o ajuste macroeconômico impõe limites severos à implementação da política limitando a quantidade de recursos destinados ao Programa de Ação Social de Saneamento (PASS) e o Programa Habitar-Brasil. Em grande medida isto relaciona-se à fragilização do FGTS, principal fonte de financiamento do setor, em função do desemprego e da crescente informalidade no mercado de trabalho. No caso da habitação observa-se que um grande número de mutuários do Sistema Financeiro da Habitação não tem capacidade de pagamento das prestações, e caso façamos uma associação à evolução do salário real será fácil perceber que as perspectivas são frustrantes.

A principal cartada da administração FHC nesta área foi o processo de privatização dos serviços de saneamento, cujo financiamento foi feito com recursos da Caixa Econômica Federal e do BNDES. Contudo este processo foi bastante restrito, por não resultar num real interesse do setor privado e não promover a expansão desejada dos serviços de saneamento básico.

CEADOC/IE

3.5 O combate à fome e à miséria

A formulação do Programa Comunidade Solidária constitui o pilar da políticas focadas à erradicação da fome e da miséria. Este programa teve êxito ao promover uma forma articulada de ação das esferas governamentais, superando o comum caráter fragmentário de nossas políticas sociais. Ao fazê-lo, o Programa reduz a superposição de ações e pulverização de recursos, principalmente através da reforma administrativa que reforça a capacidade de coordenação. Os resultados positivos foram percebidos sobretudo na área da educação e da saúde.

Porém, não deve ser esquecido que estas são políticas cujo limite é evidente, pois são assistencialistas e não visam à reestruturação dos mecanismos sociais, econômicos e políticos que alimentam a desigualdade. O modelo econômico adotado também impõe limites ao incremento de recursos destinados ao desenvolvimento de ações desta natureza. Uma inovação de destaque foi a instituição de uma legislação específica no âmbito Orçamento, isentando as prefeituras das contrapartidas financeiras ao programa de assistência. Com esta medida o número de municípios beneficiados pelo programa cresce significativamente, uma vez que em 1997 cerca de 87% dos municípios-alvo estavam inadimplentes com a União.

3.6 Reforma da previdência social

Esta parece ser a questão fundamental do debate a respeito do da reformulação das ações sociais do governo, tanto para a gestão FHC como para os próximos presidentes. O primeiro motivo é que os gastos com o sistema previdenciário correspondem a grande parcela das despesas do governo central, e o segundo, porém não menos importante, que é o enorme volume de distorções que este sistema abriga.

Portanto a questão fundamental que surge é como financiar o sistema. A gestão de Fernando Henrique buscou este ajuste através de emendas

constitucionais objetivando o incremento de alíquota de contribuição dos servidores ativos e o estabelecimento da contribuição dos inativos. Outra medida foi ampliação do período mínimo de contribuição exigido para a aposentadoria, bem como elevação da idade mínima com a qual um trabalhador pode se aposentar. Porém, os limites impostos pelo ajuste econômico reduzem o crescimento e, conseqüentemente, a arrecadação diminui. O grau de informalidade que atinge o mercado de trabalho acaba abalando ainda mais a captação de recursos do INSS (Regime Geral de Previdência Social), estreitando o raio de manobra do governo.

A outra questão, referente às distorções do sistema de previdência ocupou espaço no debate, contudo dele não resultou qualquer medida que provocasse resultados expressivos. Faz-se necessária, portanto, a exclusão dos mecanismos clientelísticos e corporativos existentes no sistema, uma reavaliação da distinção entre o Regime Geral de Previdência Social e o Regime de Previdência do Setor Público, e o ajuste do sistema ao novo perfil demográfico brasileiro. Outro objetivo a ser perseguido é ampliação dos benefícios distribuídos pelo regime de previdência, bem como uma proteção mais segura aos idosos.

4. A agenda de reformas

Vistos os erros e acertos na tentativa de estruturar um conjunto de políticas sociais realmente capaz de fazer frente à desigualdade sociais, à miséria e à fome, então nos cabe a isto tirar alguma lição. Porém, mais valoroso é elaborarmos um conjunto de propostas capazes de tornarem o *Welfare State* no Brasil um exemplo a ser seguido.

São três as principais questões que surgem do debate sobre o tema hoje no Brasil e que já quase tidas como consenso, devem ser solucionadas se o objetivo realmente for estruturar um modelo de *Welfare State* capaz de promover justiça social:

1. o aumento e redirecionamento do gasto social, contemplando uma séria revisão do padrão de financiamento dos programas sociais;
2. uma reforma dos parâmetros e perfil da proteção social, segundo critérios socialmente mais justos de equidade, conferindo às políticas sociais um caráter redistributivo mais forte;
3. finalmente uma radical reforma administrativa da máquina estatal responsável pelas políticas sociais, de modo a corrigir as imensas distorções que a caracterizam e a apoiar a efetivação dos dois objetivos anteriores.

Aqui colocamos uma reflexão sobre a organização institucional que sustenta as políticas sociais no país. Qualquer tentativa rumo a democratização da política social no Brasil, além de orientar-se à maior centralidade do gasto e à redefinição da proteção social segundo critérios de igualdade, deve encarar o desafio de reformar a estrutura administrativa das políticas sociais.

A máquina burocrática que coordena a execução das políticas sociais é altamente centralizada, marcada pela fragmentação institucional, pelo burocratismo excessivo, pela corrupção. Se considerarmos o tamanho deste aparato, observamos que a tarefa é muito grande, porém inadiável. Caso este cenário não seja alterado continuaremos a conviver com:

- um alto grau de ineficiência e de ineficácia dos programas sociais;

- constante superposição de competências, de agências, de clientelas alvo, dos objetivos, dos mecanismos operadores etc.;
- a forma assistencialista como é tratada a agenda social, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais empregados;
- demora na aplicação dos recursos, e o que é mais grave, constantes desvios de verba, que se proliferam através da corrupção da máquina e fazem com que os recursos não tenham efetiva aplicação na política social;
- o distanciamento da população, mais especificamente dos beneficiários dos programas sociais, da formulação e execução das políticas;
- a ausência de mecanismos de controle e avaliação dos programas sociais;
- a descontinuidade dos programas sociais implementados;
- a penetração de interesses burocráticos e corporativos dentro da máquina estatal.

Cabe ao povo exigir que as promessas de reformas e reestruturação geral das políticas sociais, sejam levadas a cabo pelos governos. As novas legislações devem reforçar a tendência à descentralização, com ênfase especial na municipalização, a efetividade dos serviços sociais e o grau de participação popular na elaboração, implementação e supervisão dos programas.

A magnitude da tarefa surpreende especialmente porque o gasto social é campo de grandes interesses políticos e de grupos específicos, o que se torna obstáculo à constituição de uma forte vontade política capaz de legislar a favor da reestruturação, e que exige alto grau de legitimidade do governo. A reforma administrativa deve envolver reestruturação dos modos de operação, das relações com o setor privado, com os interesses particulares e com a sociedade como um todo.

4.1 As prioridades e princípios

O extenso debate que colocamos durante este trabalho revela que um sustentável re-ordenamento da política só ocorrerá mediante uma drástica reorganização institucional. Um ponto básico a ser reconhecido pelos formuladores de políticas é que além da falta de recursos, a má alocação parece causar também o mau desempenho da rede de proteção social no país. Outro é a quantidade impressionante de agências governamentais que leva a superposições e duplicações de toda natureza. Não podem deixar de serem mencionados o corporativismo e a ausência de mecanismos de participação.

Para reverter a situação e garantir uma situação mais democrática é necessário remodelar o aparelho de Estado, recuperando sua capacidade intervenção, especialmente no planejamento, coordenação e indução do crescimento econômico, bem como na promoção do bem-estar social. A consolidação dos programas sociais deve ter claro pelo menos três parâmetros:

- definição clara da prioridade da política social, facilitando sua integração à política econômica;
- escolha dentro de cada campo de ação da política social (saúde, educação, habitação e etc.) das prioridades;
- reforço do sentido compensatório das políticas sociais, incrementando o caráter redistributivo.

Uma atenção diferenciada aos grupos sociais mais frágeis é tarefa que deve estar no topo da lista, tal a dimensão alcançada pelos males que os atingem. Sendo assim deve ser introduzido certo grau de seletividade na distribuição dos serviços, configurando uma prática redistributiva e universalista, e que possibilite a inclusão social destes grupos específicos.

Outro destaque na agenda é a recuperação do emprego acompanhada por um aumento na formalização do mercado de trabalho. Somente a expansão da massa de salários será capaz de promover a inclusão das camadas marginalizadas, e a erradicação da miséria e da fome. A re-ordenação das relações entre o Estado e o setor privado também devem estar em pauta.

4.2 O núcleo da reforma

A seguir sublinhamos os principais desafios colocados à reestruturação do *Welfare State* no Brasil.

4.2.1 Aumento de recursos e reestruturação do padrão de financiamento

Apesar da maior eficácia que pode ser trazida à política social pela melhoria na alocação dos recursos disponíveis, não podemos esquecer que qualquer programa que deseje realmente ampliar sua cobertura, elevar sua qualidade e impacto social, deve buscar a ampliação das suas fontes de financiamento. Discutimos a seguir algumas possibilidades existentes de ampliação das bases financeiras do gasto social.

Um primeiro dispositivo que pode ser utilizado pelo governo é a ampliação das receitas tributárias. Aqui sugerimos uma tributação específica, sobre certos produtos e com destino social, portanto mais progressiva. É possível ainda um redirecionamento de maior parcela do gasto para área social, o que ocorreria através de uma profunda revisão dos mecanismos de subsídio e renúncia fiscal do Estado.

O aumento das receitas não tributárias também é mais uma alternativa. O mais coerente seria uma correta tarifação dos serviços sociais estatais, orientada pela maior progressividade em termos redistributivos, isto é, aqueles indivíduos que desfrutam de uma condição econômica mais satisfatória devem pagar a mais por estes serviços e o excedente seria utilizado para o financiamento da camadas mais frágeis e que encontram maior dificuldade em ter acesso aos mesmos. É uma forma de tornar acessível à população marginalizada serviços sociais básicos, especialmente o saneamento básico. Ainda o governo pode utilizar recursos não públicos, através do aprofundamento de suas relações com o setor privado lucrativo, filantrópico e voluntário.

4.2.2 Redefinição e planejamento da oferta de bens e serviços sociais

Os programas sociais devem incluir na sua agenda uma extensa avaliação, planejamento e coordenação dos serviços sociais públicos, privados lucrativos e privados não lucrativos na oferta de bens e serviços numa determinada região e, mais especificamente, a uma clientela. Desta forma, além da integração, será possível estimular a ampliação dos recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis na comunidade.

É de extrema urgência a definição de critérios de elegibilidade e acesso, o que corresponderá à focalização do acesso dos mais necessitados aos serviços sociais públicos básicos. Gerando, portanto, um verdadeiro impacto positivo no combate à fome e à pobreza. Devem, dessa forma, ser delimitados os grupos alvo da política, por exemplo, aqueles que estão abaixo da linha de pobreza, crianças, idosos e etc..

4.2.3 Facilitar acesso dos grupos desfavorecidos aos serviços sociais

Aqui, cabe colocarmos medidas que tornem efetivo o acesso das populações mais carentes aos serviços sociais básicos.

Muitos serviços teoricamente gratuitos exigem entretanto gastos diretos e indiretos por parte do usuário, tais como transporte ou material escolar, por exemplo. A população carente ainda se defronta com diversos custos de oportunidade, por exemplo, manter o filho na escola ao invés de encaminhá-lo ao trabalho. Portanto é necessária a introdução de medidas de redução e minimização destes custos indiretos e de oportunidade, no caso podemos citar: bolsas estudo, vale transporte e distribuição de material escolar gratuito.

Um dos grandes inimigos da população neste assunto é a falta de informação. Ou seja, os próximos governos devem, através dos meios de comunicação, ampliar o conhecimento dos direitos sociais e dos serviços existentes por parte da população carente. Também é fundamental a busca de

formas de acesso e operação dos serviços que simplifiquem as regulamentações e procedimentos e diminuam os prazos, enfim, uma redução das complicações legais e burocráticas.

4.2.4 Elevação nos graus de eficiência e eficácia dos programas

Existe um amplo consenso hoje sobre a necessidade de avaliação dos programas sociais, o que permitiria a identificação das distorções e daria diretrizes mais consistentes na reformulação dos mesmos. A seguir listamos algumas medidas que podem melhorar o desempenho dos programas sociais:

- bons diagnósticos e adequadas estimativas das carências;
- produção de estatísticas e de informações que permitam uma melhor fundamentação das reformas;
- avaliação global dos programas sociais no que se refere a seus custos, ao alcance das metas estabelecidas e a seus impactos e efeitos. Cabe destacar aqui que é essencial a participação da população nestes mecanismos de avaliação.

4.2.5 Racionalização da administração dos programas sociais

Cabe aqui discutirmos a necessidade de medidas que façam avançar o processo de reforma da rede de proteção social, diminuindo assim as conseqüências negativas da centralização, fragmentação institucional, do burocratismo e do gigantismo que marcaram o processo de consolidação do *Welfare State* no Brasil.

Realçamos mais uma vez a necessidade de implementação de efetivos mecanismos de coordenação e planejamento das políticas sociais, no andamento do processo de descentralização e desconcentração dos serviços sociais básicos. Estimular a participação dos beneficiários dos programas na sua formulação e execução também é imperativo, e representaria um fortalecimento dos mecanismos de controle. Outro desafio que surge é o reforço da permanência das

ações sociais públicas, superando a descontinuidade acentuada que vem marcando a proteção social no país.

5. Conclusão

O *Welfare State* no Brasil tem seguido uma trajetória dinâmica, ou seja, existem diversas transformações ocorrendo em sua estrutura e que lhe fornecem um novo caráter. Claramente, estas mudanças estão orientadas por características universalistas e redistributivas. Alguns efeitos positivos dessa mudança já podem ser sentidos, por exemplo, o maior alcance do programas sociais do governo.

Porém ainda perduram diversos problemas que estão inseridos na estrutura do aparato de proteção social quase que desde seu surgimento. Fica evidente que a qualidade e eficácia das políticas sociais fica muito aquém do desejado, que seu mecanismo de financiamento é contraditório ao próprio gasto social, entre outros. Alterações no campo das políticas sociais são necessárias sim, mas um esforço maior para eliminação das desigualdades e promoção do bem-estar social deve compreender medidas econômicas e legislativas que impulsionem o crescimento econômico do país e que assegurem a execução da justiça e da lei.

Bibliografia

ABRANCHES, S. H. & COIMBRA, M. A. Política Social e Combate a Pobreza. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1987

DRAIBE, S. M. Cadernos de Pesquisa do NEPP nº8, *Welfare State* no Brasil: Características e perspectivas. Campinas, 1989

DRAIBE, S. M. Cadernos de Pesquisa do NEPP nº10, Há tendências e tendências: Com que Estado de Bem-Estar Social haveremos de conviver neste fim de século?. Campinas, 1989

DRAIBE, S. M. Cadernos de Pesquisa do NEPP nº30, América Latina: O sistema de proteção social na década das crises e das reformas. Campinas, 1995

DAIN, S. Revista Economia e Sociedade nº17, O financiamento público na perspectiva da política social. Campinas, 2001

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990

FAGNANI, E. Revista Economia e Sociedade nº8, Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. Campinas, 1997

FAGNANI, E. Revista Economia e Sociedade nº13, Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. Campinas, 1999

FLORA, P. & HEINDENHEIMER, A. *The development of Welfare State in Europe and América*. New Jersey: Trabsation Books, 1982

GOUGH, Ian. *The political economy of the Welfare State*. Londres, 1979

SOUZA, M. M. C. Textos para Discussão do IPEA nº 695, A Transposição de teorias sobre a institucionalização do *Welfare State* para o caso dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro, 1999