

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP  
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INTELECTUAL DA UNICAMP

**Versão do arquivo anexado / Version of attached file:**

Versão do Editor / Published Version

**Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:**

<https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/>

**DOI: 10.1590/S0103-20702003000200004**

**Direitos autorais / Publisher's copyright statement:**

©2003 by Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Huma. All rights reserved.

DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Cidade Universitária Zeferino Vaz Barão Geraldo

CEP 13083-970 – Campinas SP

Fone: (19) 3521-6493

<http://www.repositorio.unicamp.br>

# A política social no período FHC e o sistema de proteção social

Sônia Draibe

*Uma homenagem a Vilmar Faria*

## Introdução

A política social do governo Fernando Henrique Cardoso é examinada neste artigo tendo em vista principalmente seus efeitos sobre o sistema brasileiro de proteção social<sup>1</sup>. Nesse sentido, abordarei de maneira geral o *sistema* de políticas sociais e suas principais mudanças, inovações e reformas ocorridas nos dois mandatos presidenciais, concentrando-me nas instituições da política social – orientações, princípios, regras de inclusão e exclusão. Para isso, tomarei como exemplo alguns programas particulares.

Os estudos comparados sobre as reformas do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) constituem uma profícua linha de trabalho, de presença cada vez maior na literatura internacional. E não por acaso. Acompanhando as recentes transformações do capitalismo, fortes e crescentes pressões incidiram sobre os sistemas de proteção social, desafiados pelo desemprego estrutural de longa duração, pela piora na distribuição de renda, pelo aumento e diversificação da pobreza, pela redução dos recursos fiscais. Acrescente-se a isso a hegemonia do novo sistema de valores, diferente e, em boa medida, hostil aos princípios de solidariedade e justiça social que presidiram, na etapa anterior, a expansão do sistema.

1. Uso o conceito de sistema de proteção social em sentido abrangente, com conotação similar ao de *Estado* (ou *regime*) de *Bem-Estar Social* ou do conceito mais recentemente disseminado, o de *Social Policy System*. O termo proteção remete à idéia de proteção contra riscos sociais, tanto os velhos e clássicos – perda previsível da renda do trabalho – como os contemporâneos – ter em-

prego decente, educar os filhos, viver nas megalópoles, habitar e alimentar-se condignamente etc. Tais conceitos são de maior amplitude, portanto, que o de seguridade social, usualmente referido à previdência, saúde e assistência social.

A primeira geração de estudos examinou as mudanças pelo viés de suas relações com os fenômenos da globalização e da hegemonia do neoliberalismo, declarando-as destrutivas dos Estados de Bem-Estar Social, uma vez que passaram a ser orientadas pelos dois mais caros princípios do revivido liberalismo radical: a responsabilidade pública reduzida a políticas para grupos pobres, por intermédio de redes de proteção e programas focalizados, e a responsabilidade estritamente individual, em que as pessoas são estimuladas a assumir os seguros contra os riscos sociais, condenando-se assim à extinção as formas solidárias prevalecentes (cf. Sojo, 2003, p. 1). A tese do provável retorno ao Estado Mínimo circulou com intensidade, na América Latina, especialmente após a radical reforma chilena de Pinochet.

Versões mais matizadas insistiram no argumento de que, com certa independência das orientações político-ideológicas, os governos contemporâneos tornaram-se todos eles prisioneiros do difícil dilema entre *a nova política econômica* e a política de proteção social, produzindo o desmantelamento ou, no mínimo, um recuo, um *retrenchment*, como quer Pierson (1994), da proteção social. No caso dos países latino-americanos, sob forte pressão financeira internacional, esses teriam optado radicalmente por um lado da balança – o do ajustamento fiscal e as reformas comerciais e patrimoniais pró-mercado. Ao fazê-lo, teriam dado passos mais significativos naquela mesma direção. Privatizações de serviços sociais públicos, quedas significativas do gasto social, reduções importantes dos graus de proteção social anteriormente oferecidos teriam sido os resultados mais palpáveis desses processos.

Ao não se confirmarem os prognósticos pessimistas do desaparecimento do *Welfare State*, e ao se acumularem evidências sobre a grande variação das experiências nacionais – nem todas elas cabendo naqueles figurinos –, uma segunda geração de estudos deslocou o foco, passando a indagar em que medida as alterações observaram algum padrão e, se positivo, como se comportam os padrões reformistas em relação ao tipo ou, como quer Esping-Anderson (1990), ao *regime* de *Welfare State* antes presente: o liberal, o conservador ou o social-democrata. Entre os inúmeros achados dessa leva de estudos, está a quase monótona constatação de que, afinal, no plano das instituições e de organização, é significativa a permanência não apenas das mesmas instituições de proteção social, mas também dos mesmos *regimes*, sendo raríssimos os casos em que as evidências confirmam uma efetiva mudança de modelo.

Mas a constatação da permanência é apenas o primeiro passo para se pesquisar e se entender o sentido e os resultados, sobre um mesmo sistema de proteção social, de deliberadas inovações, correções e inflexões não-rotineiras que tenham afetado algumas de suas dimensões e planos. Não é novidade que, mesmo na ausência de reformas radicais, mudanças de “segundo grau” podem melhorar ou piorar a proteção social, podem alargá-la e fortalecê-la, ou fragilizá-la e amesquinhá-la. As noções já citadas de recuo, encolhimento, ou de inflexão – que uso neste trabalho –, têm servido exatamente para dar conta desse nível de mudança em sistemas invariantes.

Uma vertente de estudos mais recente tem privilegiado, para a compreensão das reformas dos sistemas de proteção social – *Social Policy System*, no seu jargão –, as relações entre política econômica e política social, não no sentido clássico das bases materiais do progresso social ou no sentido comum do gasto social, e sim na concepção do lugar e do papel reservado às políticas sociais no modelo de desenvolvimento econômico. Isto é, as potencialidades e as capacidades da política social em promover e facilitar o crescimento econômico. Sistemas com tais características configurariam um tipo específico de *Welfare State*, o *Welfare State Desenvolvimentista* (cf. Mkandawire, 2001; Gough, 2001; Chang, 2002; Wong, 2003b), desdobrado em dois subtipos: o *Welfare State Desenvolvimentista Inclusivo* – fundado em programas sociais universalistas, os quais mantêm seus imperativos sociais e contribuem para o aprofundamento da democracia (cf. Kwon, 2003) –, e o *Welfare State Desenvolvimentista Seletivo*, o qual, ainda que estimule o crescimento, limita suas ações sociais aos segmentos pobres da população. Tal distinção revelou-se especialmente útil nos estudos sobre as reformas recentes da proteção social em países do Leste Asiático, possibilitando aferir o trânsito de sistemas seletivos em direção a sistemas inclusivos (Kwon, 1999, 2002, 2003; Wong, 2003a e b).

Carmelo Mesa-Lago (1989), que, pioneiramente, já tipificara os sistemas latino-americanos de proteção social, vem examinado suas recentes reformas da perspectiva aqui assinalada (cf. Mesa-Lago, 2002). Os casos de Cuba, Costa Rica e Chile permitem ao autor construir três modelos de desenvolvimento, definidos segundo as relações entre *fins* (crescimento *versus* equidade) e *meios* (Estado *versus* mercado). Além de estudar comparativamente o desempenho socioeconômico dos três países, usa aqueles casos-tipo como parâmetros para apreciar as reformas introduzidas em outros países, verificando sua maior ou menor aproximação com o modelo estatista cubano, ou o liberal chileno ou ainda o equilibrado modelo

costa-riquense. Nas suas conclusões, assinala o melhor desempenho econômico e social do modelo balanceado da Costa Rica, mas insiste no fato de que, nos anos de 1990, todos os três países introduziram medidas corretivas em seus próprios sistemas, particularmente na seguridade social. Assim, enquanto o Chile reduziu em parte o peso do mercado, Cuba e, em segundo lugar, a Costa Rica, reduziram o peso do Estado, introduzindo o *princípio do mercado*. Em nenhum dos três casos, constata, o modelo preexistente foi alterado (cf. Mesa-Lago, 2002, p. 25).

O que poderíamos dizer a respeito do caso brasileiro, na perspectiva indicada pela literatura? Correndo o risco do simplismo, diria que duas são as questões básicas a responder: As reformas recentes redundaram ou não em mudança estrutural do nosso sistema de políticas sociais? Se não ocorreu mudança radical de *regime*, então quais teriam sido os efeitos das reformas sobre os princípios e as instituições da proteção social brasileira? Como teriam se comportado as dimensões inclusivas e seletivas do nosso sistema, em decorrência das mudanças recentes? É com base nessas questões que examino, aqui, as reformas dos programas sociais brasileiros implementadas ao longo dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002).

Do ponto de vista metodológico, cabe lembrar que análises de reformas, sejam quais forem a sua natureza, exigem a identificação de um ponto de partida, mesmo que na forma de um constructo, uma fixação do momento *ex ante*, necessário porque será em relação a ele que se estabelecerão, no momento seguinte, as continuidades, as mudanças, o quê e o quanto houve de variação. A situação é mais complexa no nosso caso. O ponto de partida, como não poderia deixar de ser, é o nosso histórico sistema de proteção social, construído sob a égide do Estado Desenvolvimentista, pois só aí detectamos cabalmente os princípios de justiça social e de solidariedade em que se fundamentou, assim como suas características institucionais. Mas não se pode desconhecer, por outro lado, que, nos anos de 1980, tal sistema já havia sido, de algum modo, alterado por um primeiro ciclo de reformas. Ora, se quisermos apreciar as mudanças ocorridas durante o governo FHC, se faz necessário fixar esse duplo ponto de partida, pois é sobre eles que incidem as reformas da segunda metade dos anos de 1990.

Inovações e reformas radicais são facilmente identificáveis. Mas como distinguir, na vida regular das políticas públicas, episódios de reforma e mudanças significativas de outras variações pouco importantes? Progra-

mas governamentais, e não só os sociais, variam muito; no Brasil, variam mais ainda conforme as *marcas* que cada governo quer, sobre eles, imprimir. Não é dessa variação rotineira que tratamos aqui; ao contrário, manejamos um conceito forte de reforma, circunscrevendo sua abrangência aos casos em que as mudanças afetaram os princípios, as estruturas, as *regras duras* de uma dada política (ou de alguma de suas subáreas, desde que estas possuam perfil próprio, como é o caso, por exemplo, de cada um dos níveis de ensino, na área educacional)<sup>2</sup>. *Reformas parciais* foram identificadas pelo mesmo critério: afetam parte dos princípios e da institucionalidade de uma dada política.

Foi também importante distinguir dois momentos no exame de algumas reformas: o da *introdução* – referido ou circunscrito a mudanças no arcabouço legal, na definição das novas regras e mesmo as mudanças institucionais iniciais – e o da *implementação* – referido ao processo de implantação de inovações anteriormente decididas e iniciadas.

### **O sistema brasileiro de proteção social: legado histórico e ciclos recentes de reformas**

São conhecidas as características do sistema brasileiro de proteção social, construído entre 1930 e aproximadamente os anos de 1970: um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam.

Do ponto de vista da relação público-privado, a predominância dos sistemas sociais públicos, tanto os universais (educação e, em menor grau, saúde) como os securitários, não impedia, muito pelo contrário, que o setor privado lucrativo abocanhasse boa parte da provisão social, seja diretamente, atendendo aos segmentos médios e altos, seja indiretamente, por meio da intrincada e interessada relação com a máquina e os recursos estatais, alguns bastante polpudos, como, por exemplo, os que circularam por quase vinte anos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelo Fundo

2. Longe de expressar a mera preferência pelo formalismo, o que está em jogo sob tal conceito é a possibilidade de detectar o que é fundamental, em matéria de política social: os princípios de justiça social e de solidariedade em que se fundamenta; sua abrangência (seu maior ou menor universalismo) e os meios do seu exercício, nesse caso, os efeitos das variações sobre as capacidades e as qualidades de suas instituições.

de Apoio Social (FAS), estimulando e alavancando os grandes complexos industriais da construção civil, um, e o segmento hospitalar, o outro, sob um padrão que Marta Arretche (1990) chamou de *estatista-privatista*.

Não é casual, portanto, que tal sistema tivesse baixos impactos redistributivos, ou seja, praticamente nula capacidade de redução da secular desigualdade social. O que é, em parte, coerente com a natureza mais geral do modelo ou o *regime* de *Welfare State* aqui construído, de tipo conservador, pautado por uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza. Coerente ademais com o padrão de desenvolvimento econômico perseguido desde os primórdios da modernização capitalista e levado ao paroxismo pelo regime militar de 1964 a 1985. Afinal, nosso Estado Desenvolvimentista teve bastante êxito em dar impulso à industrialização e promover a transformação capitalista da estrutura social, mas o fez, como se sabe, em base a processos sociais extremamente violentos – recorde-se a selvagem modernização do campo e a rapidez da urbanização<sup>3</sup> – e de um modo pouco “moderno”, nada inclusivo de incorporação social dos setores populares, pouco referido a direitos e à expansão da cidadania, limitado, na prática, aos assalariados urbanos do mercado formal de trabalho e, no plano das políticas, à regulação das relações trabalhistas e aos benefícios previdenciários (Draibe, 2003). Não é difícil verificar aí um tipo desenvolvimentista de *Welfare State*, potente para estimular o crescimento econômico, até porque apoiado em uma de suas mais distintivas criaturas, os *fundos sociais*<sup>4</sup>, mas socialmente *pouco inclusivo* (dada a ineficiência dos restritos programas universais) e *não-seletivo* (já que pouco ou mal focalizado nas camadas mais necessitadas). Sobre esse sistema incidiram as mudanças que trato a seguir.

#### **1980 e 1990: dois ciclos de reformas**

Muitas e profundas são as diferenças das reformas desses dois momentos: as referentes ao ambiente econômico, político e cultural em que se deram; e as relativas a princípios e valores da sua condução.

A agenda reformista do primeiro ciclo, como se sabe, é a da democratização. Processada na primeira fase da Nova República, e simbolicamente encerrada com a promulgação da Constituição de 1988, ganhou uma tradução particular no campo das políticas sociais: a reforma do sistema de proteção sob a dupla chave de sua democratização e da melhora da sua

3. No curto espaço de trinta anos (1950-70), cerca de 40 milhões de pessoas migraram para as cidades, nas proporções de 24% da população total nos anos de 1950, 36% nos de 1960 e 40% nos de 1970 (cf. Cardoso de Mello e Novais, 1998, p. 581).

4. *Fundos sociais* e *vinculação de receitas* distinguem, até hoje, a armadura brasileira de financiamento do gasto social. Um estudo clássico e pioneiro dos fundos sociais é o de Rezende (1985).



eficácia. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais, o qual respondesse às demandas da sociedade por *maior equidade* e pelo *alargamento da democracia social*. Também a *melhora da eficácia das políticas* inscreveu-se naquela agenda, uma vez que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país realizava na área social em face de seus medíocres resultados. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de *descentralização, maior transparência e accountability dos processos decisórios*, acompanhados do reforço da *participação social* – grandes idéias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado.

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o *direito social* como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da *seguridade social* (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a *descentralização* e a *participação social* como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.

Na linha das questões enunciadas de início, que efeitos sobre o nosso sistema de políticas sociais produziram – ou produziriam, se plenamente implementadas – as reformas de 1988?

Envolto no otimismo da década de 1980, o horizonte com que os setores progressistas pensaram a reforma da proteção social era o de um modelo universalista e redistributivo. Atingi-lo exigiria por certo reestruturar, corrigir, limpar por dentro o próprio sistema de políticas sociais, cujas piores distorções já se conheciam. Entre elas, a distribuição muito desigual dos benefícios sociais, concentrados e apropriados por alguns segmentos, corporações, regiões, além de grupos etários, raças e o sexo masculino.

Desmontar as estruturas que reproduziam e magnificavam as desigualdades e introduzir, nas políticas sociais, mecanismos redistributivos fortes teriam exigido ir muito além do que se logrou alcançar. Trocar efetivamente o rumo do nosso sistema de proteção social, fazendo-o avançar em direção a um padrão mais inclusivo de Estado de Bem-Estar, teria exigido o estabelecimento de uma base mínima comum de benefícios sociais, digna e decente, a partir da qual, e só aí, as diferenças se manifestariam. Ora, além de enfrentar interesses muito encastelados, um movimento dessa envergadura exigiria uma revisão conceitual, melhor dito, cultural profunda, tanto do que se considerava e se propunha como universalismo, como das



suas traduções programáticas e organizacionais, exatamente para evitar que por trás e por dentro do universalismo operassem os mesmos férreos mecanismos reprodutores da desigualdade, como, aliás, tão bem nos ensinava a experiência de mais de um século em educação fundamental.

Até aí não fomos, em 1988. Principalmente pela afirmação dos direitos sociais, o sistema de proteção saiu fortalecido e ampliado das novas definições constitucionais, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social. Mas ainda era o mesmo sistema histórico construído desde os anos de 1930, de base categorial e meritocrática forte, capaz de fazer com que a inequívoca ampliação do escopo da proteção, em 1988, se houvesse realizado ainda sob a secular regra de “dar mais aos mesmos”, por meio do mecanismo de *expansão vertical dos privilégios*, de que nos fala Mesa-Lago (1989).

Em meados da década seguinte, sob o governo FHC, a reforma do sistema de proteção social voltou à ordem do dia. Em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado, um outro ciclo de mudanças veio alterar a fisionomia do sistema brasileiro de proteção social.

Qual o ponto de partida do novo movimento de mudanças? Inequivocamente, as estruturas e os formatos do Estado de Bem-Estar Social herdado do passado, já que as reformas dos anos de 1980 não haviam mudado a sua natureza, nem boa parte dos seus modos seculares de operação. Mas, sem dúvida, não se tratava mais daquele sistema em sua pureza, em sua integridade, já que também alterado pelas mudanças introduzidas no primeiro ciclo reformista. Ou seja, pode-se dizer que, à diferença dos antecessores, os reformadores dos anos de 1990 tiveram um duplo ponto de partida: o sistema tal como chegara à década de 1980, e as mudanças recentes, definidas e implementadas entre o final desses anos e a metade da década posterior. Essa “marca original” longe está de ser trivial.

Desde logo, estou aqui me referindo ao fato de que o reordenamento da política social proposto no segundo ciclo de reformas nem partiu do zero nem operou em qualquer vazio social. Essa verdade de toda e qualquer situação de reforma de políticas aqui tem um particular significado, o de que o movimento reformador dos anos de 1990 teve de se haver tanto com o legado histórico do sistema de proteção social como com esse outro legado social, institucional, político e cultural deixado pelo ciclo democratizante de reformas. Por recentes que fossem as “novas” políticas sociais, suas marcas e caras institucionais lá estavam, nos anos de 1990, abrigadas nos princípios sob os quais se armaram, em suas regras e órgãos,

muitos ainda em implementação. E, sobretudo, em seu “pessoal”, nos seus principais atores, entre os quais as suas próprias burocracias e quadros técnicos dirigentes, mas fundamentalmente as suas clientelas e redes de apoio, antigas e novas. Nesse momento, já constituíam o corpo e a alma das políticas reformadas nos anos de 1980, por isso mesmo o terreno social da resistência ou do apoio, nesse novo ciclo. Se nós pensarmos nas duas políticas sociais reformadas com êxito no primeiro ciclo – a saúde, com o Sistema Único de Saúde (SUS), e a assistência social, com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) –, torna-se mais claro o sentido dessas observações.

Para dizê-lo de forma muito resumida, os dois ciclos de reforma guardam relação entre si, não se podendo explicar o segundo sem se levar em conta o primeiro. Continuidades e rupturas, contra-reformas, reforma da reforma, *path dependency* – são esses alguns dos conceitos com que se pode apreender as relações entre ambos (cf. Draibe, 2002a e b; 2003).

No Quadro 1, apresento as áreas e as políticas reformadas nos dois ciclos.

QUADRO 1

*Brasil: Reforma do Sistema de Proteção Social segundo os ciclos (1985-2002)*

| ÁREAS DE POLÍTICAS                           | 1º CICLO<br>DE REFORMAS | 2º CICLO<br>DE REFORMAS |                 |
|----------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|
|                                              | 1985-1988               | 1995-1998               | 1999-2002       |
| EDUCAÇÃO                                     |                         |                         |                 |
| Ensino Infantil                              | –                       | –                       | Introduzida     |
| Ensino Fundamental                           | –                       | Reforma parcial         | –               |
| Ensino Médio                                 | –                       | Introduzida             | –               |
| Ensino Superior                              | –                       | –                       | –               |
| POLÍTICA DE SAÚDE                            | Reformada               | Implementada            | Reforma parcial |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL                           | Reforma parcial         | Reforma parcial         | –               |
| Emprego e Proteção do Desemprego             |                         |                         |                 |
| Seguro-desemprego                            | Introduzida             | Ampliada                | –               |
| Programas de Inserção Produtiva              | –                       | Introduzida             | –               |
| PROTEÇÃO À POBREZA                           |                         |                         |                 |
| Assistência Social                           | Reformada               | Implementada            | –               |
| Programas de Combate à Pobreza               | –                       | Introduzida             | –               |
| Rede de Proteção (transferências monetárias) | –                       | –                       | Introduzida     |

Se julgarmos os casos com o conceito estrito de reforma (mudança completa de princípio e estrutura, afetando toda a política e não apenas um ou outro de seus níveis), somente duas áreas sociais foram reformadas, e apenas no primeiro ciclo: saúde e assistência social. A sua implementação atravessa o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique. Reformas parciais ocorreram, no primeiro ciclo, na Previdência Social, e no segundo, na política de saúde, na política educacional (ensino fundamental) e outra vez na Previdência Social. Inovações ou início de mudança (introdução) registram o seguro-desemprego, no primeiro ciclo, e, no segundo, a educação infantil e o ensino médio, os programas de inserção produtiva, e os de combate à pobreza, aí incluída a Rede de Proteção Social, em base às transferências monetárias diretamente às famílias pobres.

Nas sessões seguintes, examino as principais reformas e inovações do segundo ciclo, correspondente aos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Seguindo a velha tradição, tomo em primeiro lugar as propostas para, em seguida, tratar das medidas de fato implementadas.

### **A estratégia de desenvolvimento social do governo FHC: concepção, desenho e propostas (1996 e 1998)**

A política social proposta pelo governo FHC foi definida de modo ambicioso e apresentada sob uma armação complexa. Mais que nos registros do programa eleitoral *Mãos à obra* de 1994 (cf. PSDB, 1994), seus princípios, objetivos e prioridades foram dados a público em março de 1996, em documento intitulado *Uma estratégia de desenvolvimento social* (cf. Brasil, Presidência da República, 1996). Expressando opiniões e propostas decantadas há catorze meses de iniciado o governo, ali se apresenta um denso e sofisticado programa social, definido nos termos mais gerais de um sistema nacional de proteção social e referido, de modo explícito e nada ingênuo, às principais questões que já polarizavam, na época, o debate e, diga-se de passagem, a forte crítica sobre a natureza e os limites da política social do governo.

O campo da proposta é delimitado: a política social tratada no documento é a que se destina a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis<sup>5</sup>. Não abrange, portanto, os outros programas públicos sociais ou de impacto social, restringindo-se aos *voltados* “mais diretamente para políticas de bem-estar e promoção social que são – seguindo a tradição internacional – as áreas de

5. Conforme o documento: “Procura-se examinar, apenas, as políticas, programas e ações que promovam, consolidem ou garantam direitos sociais básicos e a igualdade de oportunidades, ofereçam defesa contra situações recorrentes de risco e dêem proteção social a grupos vulneráveis” (Brasil, Presidência da República, 1996, p. 2).

educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento” (*Idem*, p. 5). “A inspiração, afirma-se, é social-democrata e o horizonte, mais que o Estado, é o de uma sociedade de bem-estar, para a qual se pretende caminhar, plano onde se articulariam os objetivos da política social e da consolidação democrática” (*Idem*, p. 9).

A estratégia foi apresentada por meio dos seus objetivos, condições e desafios. Ao registrar cautelosamente as condições necessárias e os desafios, condicionantes gerais da política social, além de repetir o ritual da referência à política de estabilização, o documento indica os condicionantes “externos” (e, portanto, em sentido negativo, os limites) em que esbarra a política social: a retomada do crescimento, o aumento do emprego<sup>6</sup> e a melhora da distribuição da renda<sup>7</sup>.

Vamos à política social propriamente dita. Seu núcleo, como indica o documento, é constituído por três conjuntos ou eixos de programas – *os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza* –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo.

Os primeiros, os programas sociais públicos – como as políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social –, ocupam posição decisiva, sendo dupla a sua inserção na proposta: constituem um dos eixos centrais da política e, ao mesmo tempo, a sua reestruturação é apontada como *condição necessária* da estratégia global. Ou seja, a estratégia de desenvolvimento social repousaria, entre outras condições e desafios, na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhora da eficácia e da qualidade dos mesmos, no aumento do seu impacto redistributivo, daí a necessidade de sua reestruturação, segundo as diretrizes da descentralização, da elevação da participação social e das parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil (*Idem*, p. 40).

O segundo eixo resulta da seleção de programas prioritários em cada um daqueles programas sociais universais, compondo-se o novo grupo de *programas básicos*, aos quais seriam conferidos “prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas” (*Idem*, p. 41). Substantivamente, foram apresentados 45 programas prioritários, selecionados pelo seu caráter estratégico diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo padrão de crescimento<sup>8</sup>.

6. Por meio do *mix* de programas públicos destinados a promover a *geração de emprego* (com financiamento a pequenas e microempresas; investimentos públicos em infra-estrutura urbana; afirmação do contrato coletivo de trabalho, além de medidas de desregulamentação das relações contratuais e modernização do sistema de intermediação de mão-de-obra); a melhora da *qualificação profissional* (programas de qualificação e outros); e a garantia da *proteção ao trabalhador* (incluindo o reforço do seguro-desemprego, e benefícios aos trabalhadores aposentados rurais e carentes).

7. Por meio do aumento dos níveis educacionais da população; da capacitação profissional; da articulação do seguro-desemprego com programas de qualificação e de requalificação; do aumento da poupança, da taxa de investimento; do apoio aos setores intensivos em mão-de-obra e da promoção da maior autonomia e independência das organizações sindicais (cf. Bra-

sil, Presidência da República, 1996, pp. 23 e 25).

8. Destinados a “enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos (como a Reforma Agrária), acelerar o processo de reforma e reestruturação de serviços sociais (como a melhoria do ensino fundamental) e [...] proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima para idosos e deficientes) (*Idem*, p. 41). A lista completa está disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLEÇÃO/ESTRA5A.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLEÇÃO/ESTRA5A.HTM).

9. O Conselho implementou, a partir de 1995, os programas Universidade Solidária, Alfabetização Solidária, Capacitação de Jovens e Artesanato Solidário.

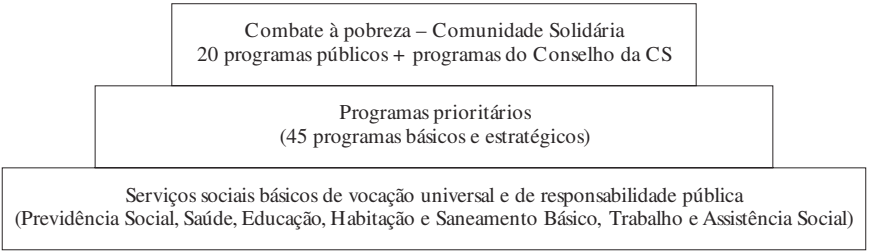
O terceiro eixo programático é o de combate à pobreza, conforme as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Liderado pelo Programa Comunidade Solidária, foi concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade. Na sua frente pública e sob a ação supervisora da Secretaria Executiva, foram selecionados vinte programas a serem canalizados, em ação simultânea, aos segmentos sociais mais carentes, focalizados pelos critérios territorial (municípios) e de renda (familiar). Na sua frente não-governamental, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi entendido como *um mecanismo de articulação entre o governo federal e a sociedade civil, visando à mobilização, ao diálogo e à implementação de experiências inovadoras*<sup>9</sup>.

Definidos os três eixos (Quadro 2), decorrem da sua articulação as prioridades governamentais efetivas, num desenho que lembra uma pirâmide (Figura 1).

QUADRO 2  
*Governo FHC: Estratégia de Desenvolvimento Social*

| OBJETIVOS                       | CONDIÇÕES NECESSÁRIAS                           | DESAFIOS                         |
|---------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------|
| Garantia dos direitos sociais   | Estabilidade macroeconômica                     | Crescimento econômico            |
| Igualdade de oportunidades      | Reforma do Estado                               | Geração de emprego               |
| Proteção aos grupos vulneráveis | Retomada do crescimento econômico               | Melhora da distribuição de renda |
|                                 | Reestruturação dos programas sociais universais |                                  |

FIGURA 1



Essas foram as concepções e o desenho de política que orientaram a ação social do governo Fernando Henrique no seu primeiro mandato e, em boa medida, também no segundo. De fato, tal como apresentadas no programa de governo *Avança Brasil* (cf. PSDB, 1998), lançado na campanha eleitoral de 1998, as propostas para a política social do segundo governo seguem as mesmas linhas mestras da Estratégia de 1996. Ainda assim, há diferenças que convém registrar.

A primeira é uma diferença na forma como os programas sociais foram agrupados e apresentados. Embora o programa de 1998 reitere a centralidade dos programas básicos de caráter universal, as ações programáticas foram agrupadas de outro modo, segundo áreas de ação (urbana, rural etc.) e públicos-alvo (crianças e adolescentes, jovens, terceira idade, mulheres etc.). Há também diferenças, poucas, nas prioridades indicadas no interior de cada grande área social. Mas, inegavelmente, *a grande mudança se dá no campo da política de enfrentamento da pobreza, a ênfase posta agora nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres* a ser integrada por vários programas já existentes, que deveriam, ademais, passar por um processo de aperfeiçoamento, universalizando a cobertura a todos os que a eles têm direito, garantindo a saúde financeira de suas fontes e desenvolvendo mecanismos de supervisão e controle.

Nem o programa eleitoral de 1994 nem a Estratégia de 1996 registravam programas dessa natureza. Já o programa eleitoral de 1998 registra a nova preferência, sublinhando a importância das transferências tanto para a melhoria da equidade (ou da igualdade de oportunidades), como por operarem como sistema proteção no enfrentamento das situações de necessidade e de risco (cf. PSDB, 1998, pp. 181-185).

Passo agora ao plano real da implementação das políticas, examinando algumas das principais inovações e reformas dos programas sociais, selecionadas pela sua pertinência ao tema deste trabalho.

### **Continuidade e mudanças: as reformas sociais do governo FHC**

Já sabemos que poucas foram as reformas radicais das políticas sociais nos dois ciclos reformistas da história brasileira recente. No governo Fernando Henrique, *reformas parciais* ocorreram no ensino fundamental, na previdência social e na saúde, e foram *introduzidas* ou iniciadas na educação infantil, no ensino médio, nos programas de inserção produtiva (microcrédito) e nos programas de combate à pobreza.



10. A descentralização assumiu formas variadas e abrangeu medidas tais como: extinção das centralizadas agências federais – por exemplo, a Legião Brasileira de Assistência (LBA); aceleração da municipalização; transferências de recursos a fundos estaduais e municipais e, uma das novidades, às próprias unidades responsáveis pela atividade final, como é o caso das escolas. Ver NEPP (1996, 1997), Draibe (1998a, 1999a); Draibe e Arretche (1997).

11. A implantação dos conselhos foi acelerada: ao final dos anos de 1990, atuavam na área social cerca de 25 conselhos nacionais, com função estratégica no processo de *formação das políticas* e tomada de decisões (cf. Draibe, 1998b). Sobre os conselhos locais de saúde, assistência social, educação e outros, ver Carvalho (1997).

12. A exemplo da legislação que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) ou da criação da Agência Nacional da Saúde (ANS).

Mas sobre a área social como um todo incidiram mudanças que, não configurando reformas no sentido aqui tratado, ainda assim não deixaram de alterar-lhe a fisionomia.

Anunciadas na Estratégia de 1996 como diretrizes da reestruturação dos serviços sociais universais, a *descentralização*, a implantação da prática da *avaliação* e a *democratização da informação* efetivamente encabeçam as alterações mais visíveis e sistemáticas aplicadas na área<sup>10</sup>. Também a *participação social* registra aumento, seja pela institucionalização dos conselhos nacionais, previstos ou não na legislação, seja pela vinculação de conselhos locais à operação de programas, especialmente os descentralizados, com o objetivo de estimular o envolvimento e o controle social dos beneficiários e da comunidade<sup>11</sup>.

No plano da relação com o setor privado e o Terceiro Setor, se bem que de forma menos generalizada que as orientações anteriores, duas outras linhas de ação revelaram também as preferências governamentais na condução da área social. De um lado, uma visão positiva das *parcerias* com as organizações não-governamentais (ONGs), nem tanto em relação à prestação de serviços sociais – uma antiga tradição no país, especialmente na área de assistência social –, antes pelo seu reconhecimento como interlocutor legítimo na formulação da política social. De outro lado, a modernização e o reforço dos mecanismos da ação regulatória do Estado, em relação ao setor privado lucrativo e às próprias organizações do Terceiro Setor, envolvidos na provisão social por meio de mudanças legislativas ou da criação de órgãos destinados a tais funções<sup>12</sup>.

Ainda no plano do que se poderia chamar estilo de política, merecem referência três inovações nos procedimentos que, sem substituir os anteriores ou se impor a eles, ainda assim foram usados com certa persistência em mais de uma das áreas sociais. Destaco, em primeiro lugar, a introdução de novos parâmetros para a alocação de recursos, seja pela utilização do *per capita* para definir os valores de repasse a estados, municípios ou instâncias intermediárias e básicas dos serviços sociais, seja pelo uso de valores diferenciados, maiores segundo a maior carência. Os mecanismos, em si, não são novos; a novidade maior foi sua utilização em programas sociais universais, como veremos em seguida em vários programas da educação e da saúde.

Outra sistemática de alocação de recursos, introduzida especialmente nos programas assistenciais e de combate à pobreza, foram os procedimentos competitivos para a seleção de projetos, selecionados por aferição



do mérito, segundo critérios previamente divulgados. Não estou me referindo às concorrências públicas, reguladas por legislação, mas a processos de seleção de projetos e parceiros, introduzidos em áreas nas quais secularmente predominaram a barganha, o clientelismo e o acesso privilegiado aos recursos.

Provavelmente, como quase tudo em política pública, as mudanças indicadas não podem ser reduzidas tão-somente a iniciativas do governo, pois, a crer nas evidências e nos registros de inúmeras pesquisas, responderam a diretrizes, preferências e estilos de política próprios da gestão Fernando Henrique Cardoso. Independentemente dos resultados alcançados – por certo foram heterogêneos, registrando êxitos e limites –, quero chamar a atenção para o modo persistente, sistemático e generalizado com que tais diretrizes e opções foram observadas nas áreas sociais nucleares, um padrão bastante incomum de homogeneidade e convergência de orientações.

Em que medida inovações e mudanças como as mencionadas afetaram ou afetam o perfil e a natureza do nosso *regime* de Estado de Bem-Estar Social, preocupação central deste trabalho? Um passo necessário, para responder ou refletir sobre a questão, será o acompanhamento das alterações implementadas em alguns programas sociais durante o governo FHC.

Para facilitar a exposição, as políticas e os programas sociais públicos do governo federal foram agrupados em três conjuntos: os universais (educação e saúde); os programas de seguridade social, emprego e renda (previdência social, programas de capacitação e inserção produtiva); e os programas voltados para a pobreza (assistência social, programas de combate à pobreza e subsídios monetários às famílias).

### **Os programas universais: educação e saúde**

As mudanças e as inovações introduzidas nos programas de saúde e de educação pelo governo FHC são pontos estratégicos para o exame de duas ordens de questões. Em primeiro lugar, permitem verificar o sentido social das reformas: preservou-se o caráter público e a incondicionalidade do acesso a esses programas, ou se procedeu à sua privatização, por meio de alguma modalidade de redução ou substituição da responsabilidade pública na sua provisão? Alterou-se, de algum modo – rompendo, reduzindo ou aperfeiçoando –, o padrão anterior de universalismo? Proce-deu-se a algum tipo de focalização, substitutiva ou complementar, envol-

13. Provavelmente em razão da fragmentação do sistema, dada sua original descentralização federativa, e a decorrente ausência de atores nacionalmente unificados capazes de propor alterações do modelo moldado pelo regime militar e pela reforma de 1971. A exceção cabe ao ensino superior, que contou sempre com atores dotados de boa capacidade de defesa e resistência (cf. Draibe, 1999b).

14. Não estamos considerando as alterações decorrentes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, entre elas, as novas regras do Ensino Profissionalizante.

15. Os novos PCNs foram elaborados por comissões nacionais de especialistas, que enfatizaram sobretudo os conteúdos disciplinares não-tradicionais, como a filosofia, a sociologia etc., e os temas transversais, como meio ambiente, defesa das minorias etc.

16. Entre 1995 e 1998, foram implantados o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb); o Exa-

vendo (ou não) a exclusão de algum segmento social? Em segundo lugar, também constituem um ponto ótimo de exame das reformas do ponto de vista das relações federativas.

### **A reforma do ensino fundamental**

No plano nacional, a reforma educacional esteve ausente, de modo notório e até certo ponto estranho, da agenda do primeiro ciclo de reformas de programas sociais brasileiros<sup>13</sup>. Mudanças significativas ocorreram tão-somente no segundo ciclo e se concentraram no primeiro mandato do governo FHC.

Em sentido estrito, a reforma educacional limitou-se ao ensino fundamental, e de modo parcial, embora tendo sido também iniciada nos níveis médio e infantil<sup>14</sup>. Mas aqui também, inovações e mudanças afetaram o conjunto do sistema educacional, incidindo sobre várias dimensões e planos, entre eles:

- Plano da *qualidade e conteúdos do ensino*: as medidas principais envolveram, de um lado, o reforço e a ampliação dos programas nacionais de *capacitação docente*, sendo a TV Escola o principal deles; de outro, a *modernização dos conteúdos do ensino fundamental e médio* foi o objetivo da elaboração e da distribuição, a todos os professores das redes públicas, dos *Parâmetros Curriculares (PCNs)*<sup>15</sup>.
- Plano das *avaliações educacionais*, em apoio às atividades de *supervisão e monitoramento da qualidade do ensino*: além da modernização e da rotinização da produção de estatísticas educacionais, a ação central foi a implantação do *sistema nacional de avaliações pedagógicas*, abrangendo os três níveis de ensino<sup>16</sup>.
- Plano da *financiamento do ensino fundamental*: a medida central foi a reforma do financiamento e da sistemática de gastos do ensino fundamental, por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).
- Plano da *organização e sistema decisório*: sob forte orientação descentralizante, as medidas principais envolveram a radical *descentralização dos programas federais de apoio ao ensino fundamental* e, por intermédio do Fundef, de estímulo à municipalização daquele nível de ensino.

Já há razoável literatura dedicada a essas inovações (cf. Durhan, 1999). Neste artigo, restrinjo-me a examinar certos aspectos da reforma do en-

sino fundamental, tratando de verificar tanto seu grau de coerência como o modo como especificaria as concepções e as diretrizes propostas para a área social no primeiro mandato do governo FHC.

Como se sabe, o Fundef alterou o sistema de financiamento do ensino público de nível fundamental, até então regulado pela Lei Calmon, de 1983, e as regras da distribuição e da aplicação de recursos do salário-educação (Draibe, 2004). Seu primeiro objetivo foi o de garantir recursos mínimos para o ensino fundamental. O segundo foi o de reduzir as disparidades de gasto no interior de cada estado e no país como um todo. De fato, a nova lei promove em dois planos a equalização dos valores a serem gastos no ensino fundamental. Nos estados, a equalização é total: define-se um *per capita* por aluno, suprimindo-se assim as diferenças entre estado e municípios e entre os municípios entre si. No plano nacional, a equalização se faz pela fixação, por lei ordinária, de um piso mínimo para todo o país. Caberia à União complementar os fundos estaduais sempre que seus recursos se revelassem insuficientes para respeitar o piso estabelecido.

O terceiro objetivo da reforma foi o de abrir a possibilidade de melhora dos salários docentes, já que na nova sistemática pelo menos 60% dos recursos totais do Fundef destinam-se obrigatoriamente à remuneração dos docentes de nível fundamental.

Fortes reações cercaram a medida, logrando postergar por um ano sua implementação<sup>17</sup>. Mas, inevitavelmente, a engenharia do Fundef constituiu um exemplo de inovação que explorou ao limite a possibilidade de alterar a partilha federativa e reordenar a aplicação dos mesmos recursos numa direção redistributiva, além de promover melhorias no nível do gasto médio por estudante, nos salários médios e na qualificação dos docentes. Vários estudos relacionam também com Fundef a aceleração da municipalização (especialmente das quatro primeiras séries do ensino fundamental) e melhorias ocorridas na qualidade do ensino, refletida na redução do número dos professores leigos e na melhor qualificação dos docentes<sup>18</sup>.

A descentralização e o reforço da redistributividade do gasto foram outras das diretrizes implementadas pela transferência de recursos para estados, municípios e diretamente para as próprias escolas, em quase todos os programas federais de apoio ao ensino fundamental: Programa da Descentralização da Merenda Escolar, Programa TV Escola e Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PMDE).

É possível reconhecer, por esses programas, três orientações ou preferências das autoridades educacionais de então. Em primeiro lugar, a op-

me Nacional do Ensino Médio (Enem), e, no caso do ensino superior, o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão.

17. As resistências expressaram pelo menos três perspectivas distintas: o ponto de vista de estados e municípios “perdedores” de recursos, por não oferecerem matrículas de nível fundamental na proporção de 15% de suas receitas; a estratégia de oposição sistemática do Partido dos Trabalhadores no governo FHC e a preocupação com a carência de recursos para o financiamento de outros níveis de ensino, em especial, a pré-escola e o ensino médio (cf. Draibe, 2004).

18. Entre 1998 e 2000, o gasto médio *per capita* com estudantes cresceu 48,5% no país (117,5% no Nordeste, 90% no Norte e 20% no Sudeste). Em relação às remunerações, entre 1997 e 2000, o crescimento médio nacional dos salários docentes foi de 29,5% (54% no Nordeste, 35% no Norte). Já em respeito à qualificação, entre 1997 e 2000, o

número de professores não-qualificados reduziu-se em 46%, tendo crescido 11% a proporção dos titulados em ensino médio e 12% dos titulados no ensino superior (cf. Soares, 1998; Semeghini, 2001).

19. Entre 1990 e 2000, registram-se os seguintes resultados: redução da taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais, de 17,2% para 13,3%; elevação do número médio de anos de estudos da população de 25 anos ou mais, de 3,9%, em 1990, para 5,7%; aumento da cobertura do ensino fundamental de 87% a 97% na faixa etária entre 7 e 14 anos; redução da defasagem série-idade de 50% para 41%; redução da repetência escolar (1ª a 8ª séries) de 40% para 21,6%; aumento de 10% do corpo docente no ensino fundamental e de 36% no nível médio (cf. Brasil, MEC, 2001).

ção por uma modalidade radical de descentralização – aquela que transfere recursos diretamente para as escolas, reforçando sua autonomia e, mais ainda, para as suas associações de pais e mestres. Além do reforço da autonomia escolar, é claro o objetivo de encorajar a participação da comunidade – professores e pais – na gestão escolar. A outra, que se verificou no PMDE, foi a de introduzir progressividade no gasto educacional: os *per capita* por aluno foram definidos de modo a beneficiar as escolas das regiões mais pobres. Finalmente, a terceira, também verificada no PMDE, foi a de reduzir o arbítrio e o clientelismo na alocação de recursos: a fixação do *per capita* automatizou o repasse de recursos, antes negociados no “balcão” dos projetos “especiais” do FNDE e absolutamente manipulados na barganha política (cf. Draibe, 1998a; NEPP, 1997, 1999).

Não se pode nem aqui se quer estabelecer qualquer mecânica relação causal entre inovações institucionais e resultados educacionais, sabidamente positivos nos anos de 1990, em matéria de redução do analfabetismo, universalização do acesso ao ensino fundamental, aumento da escolaridade da população e outros<sup>19</sup>. Importante é destacar a coerência das medidas educacionais com as diretrizes da Estratégia de 1996, reforçada pela manutenção da equipe central do MEC, aliás identificada pela sua forte coesão e continuidade ao longo dos dois mandatos. E registro, tão-somente para repetir o que já foi observado por todos, os obstáculos enfrentados pela equipe reformista no tocante à reforma universitária.

### ***A política de saúde***

A reforma sanitária foi a grande vitoriosa no *primeiro ato de reformas*. Impulsionada por forte movimento social, ganhou seus contornos definitivos na Constituição de 1988, com a criação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), apoiado no direito universal da população à saúde. A sua implantação, na década de 1990, revelou-se também um processo notável de construção institucional, de criação de capacidades administrativas, gerenciais e de prestação dos serviços de saúde, em todo o país e, especialmente, em suas regiões mais pobres. Processo que se destaca ainda mais quando se consideram as grandes dimensões de um sistema que atende a mais de cem milhões de pessoas, num país com a heterogeneidade social e regional como o nosso. Até por isso mesmo esbarrou em dificuldades de todo tipo: as costumeiras dificuldades financeiras, institucionais e de baixa eficácia, e também as relativas às iniquidades com que grupos da população se beneficiam dos seus serviços, refletindo em boa parte a dificuldade

maior de se reverter o antigo modelo “hospitalocêntrico” e implantar de fato o modelo assistencial preconizado pelo seu desenho original, com ênfase na atenção preventiva e primária. A *reforma parcial* do SUS, ocorrida no segundo ciclo, envolveu medidas pertinentes a essas questões.

O amplo e heterogêneo leque de inovações incidiu sobre quase todas as dimensões do sistema nacional de saúde, por meio de iniciativas e medidas que podem ser agrupadas em seis eixos:

- Financiamento, sistema de transferências e subsídios monetários: diversificação/ampliação das fontes (criação de CPMF, em 1996); redistribuição de recursos em benefício da atenção básica; introdução do *per capita* individual entre os parâmetros de transferência intergovernamental; vinculação dos recursos para a saúde (PEC, 2000); transferência monetária às famílias com risco nutricional (Bolsa-Alimentação, em 2001).
- Autonomização e descentralização da gestão e do gasto: redefinição das modalidades de descentralização e enquadramento dos municípios (NOB 96).
- Diversificação do modelo de assistência e focalização das ações básicas à população carente: Programa Saúde da Família – Agentes Comunitários de Saúde; Piso de Assistência Básica.
- Programas prioritários: Combate à Mortalidade Infantil e Saúde da Mulher.
- Reorganização do aparato regulatório do Estado.
- Modernização dos sistemas de regulação e controles (agências nacionais).

Mais que descrever cada uma das medidas, muitas delas já tratadas em outros estudos (cf. Oliva Augusto e Costa, 1999; NEPP, 2000; Vianna e Dal Poz, 1998), é de interesse deste trabalho examinar suas orientações e sentidos, tanto no contexto geral do SUS como em relação à estratégia governamental que as dirigiu.

A orientação descentralizante, expressando quicá a preferência pela modalidade municipalista, está registrada em muitas das medidas e eixos e ainda nos resultados, por meio da aceleração da municipalização ocorrida de 1996 em diante<sup>20</sup>.

A introdução de orientações redistributivas e de reforço das ações de maior impacto social podem ser lidas, em boa medida, nos novos programas. Considere-se em primeiro lugar, o *Piso de Atenção Básica* (PAB), iniciado em 1997, por meio do qual duas inovações importantes foram in-

20. Ao final de 1998, 93% dos 5.506 municípios estavam já enquadrados (4.665 na modalidade Plena de Atenção Básica e 471 na Plena do Sistema Municipal) (Cf. Oliva Augusto e Costa, 1999).

21. Para a descrição e a avaliação do PACS e do PSF, ver, especialmente, Oliveira Augusto e Costa (1999); Vianna e Dal Poz (1998).

22. A unidade de saúde da família refere-se a um território delimitado, cada equipe assumindo uma área de residência de seiscentas a mil famílias, variação que leva em conta as diversidades regionais.

23. O crescimento do PSF foi significativo: entre 1996 e 2000, as equipes de saúde aumentaram de dois mil para 7.981; os agentes de saúde, de 34 mil para 128 mil, e a população coberta, de 22 milhões para seiscentos milhões.

24. A Emenda Constitucional n. 29, de 2000, estabeleceu para o gasto com saúde a vinculação de no mínimo 12%, no caso dos estados, e 15%, no caso dos municípios. No caso da União, determinou-se a elevação do gasto em 5%, em relação ao ano de 1999, com base na variação do PIB. A implementação foi gradativa, tais patamares devendo ser atingidos em 2004.

introduzidas no SUS. Primeiro, o reforço explícito das ações básicas e preventivas de saúde, sem dúvida uma orientação focalizante que, além de se estabelecer no interior do sistema universal, não foi apresentada nem se implementou como substituição ou restrição das ações voltadas para outros níveis da assistência. Segundo, porque introduziu um mecanismo redistributivo, em termos de recursos, por meio da fixação de um piso mínimo nacional, definido como um *per capita* por habitante/ano. Ou seja, na atenção básica, substituiu-se o tradicional critério de oferta de serviços (repasso de recursos de acordo com o número de pessoas atendidas) pelo critério da demanda (repasso de acordo com o número de habitantes). Reforçou-se, desse modo, a redistributividade do gasto regional e entre municípios, aumentando os impactos do SUS nos municípios pobres e desprovidos de serviços, por isso mesmo não atendidos pelo critério anterior (cf. NEPP, 2000).

Ainda no primeiro mandato presidencial, a mais forte inovação programática e de concepção provavelmente corresponde ao Programa Saúde da Família (PSF), que veio englobar e ampliar um programa ainda incipiente, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACCS)<sup>21</sup>. As implicações do PSF são mais gerais, como insistem muitos especialistas, pois, além do reforço das ações básicas e da focalização nas famílias e áreas mais carentes, teve efeitos institucionais importantes: em certa medida, tratou-se de uma *mudança do modelo assistencial*, pela introdução de dois novos princípios ordenadores da atenção primária: a *adscrição territorial da clientela*<sup>22</sup> e a *unidade familiar* como unidade de referência<sup>23</sup>.

O reforço financeiro do SUS, por meio da fixação de suas fontes de receita, foi o objetivo de duas medidas importantes. Em primeiro lugar, a instituição de uma fonte de receita, com a criação da CPMF, de natureza provisória, mas desde então renovada. Em segundo, o estabelecimento, mediante emenda constitucional de 2000, da vinculação de receitas municipais e estaduais ao gasto com saúde, e a determinação do parâmetro de aumento do gasto da União<sup>24</sup>. A gradativa implementação da medida não impediu que seus efeitos positivos sobre o gasto com saúde já se manifestassem nos anos imediatos à promulgação da lei. Se a vinculação não resolveu definitivamente a questão de insuficiência de recursos (Marques e Mendes, 2000), a fixação e a preservação de receitas mínimas para a área responderam a um dos mais fortes problemas enfrentados pelo SUS, resolvido apenas parcialmente com a criação da CPMF. Nesse plano, sem dúvida o sistema público de saúde, no seu todo, saiu fortalecido.



Reforço que pode ser lido, também, nas medidas que visaram a modernizar os códigos e os sistemas de regulação e controle público sobre a prestação privada dos serviços médico-sanitários. O amplo, forte e diversificado mercado privado de saúde conviveu historicamente com um sistema de normas e instituições bastante frouxo e tradicional, de baixa capacidade tanto para disciplinar a provisão privada como para garantir os direitos dos consumidores. Com a criação da Agência Nacional de Saúde (ANS) e o reforço da Vigilância Sanitária, no primeiro mandato, dotou-se o país de um sistema regulatório novo, que, em vários momentos, comprovou uma grande capacidade de ação, como foram os episódios de regulamentação dos preços dos medicamentos, do enfrentamento da indústria do tabaco e, sobretudo, do controle do mercado privado de seguros de saúde<sup>25</sup>.

Em 2001, outra inovação transformou o programa de combate à mortalidade infantil no Programa Bolsa-Alimentação, agora sob a forma de transferência monetária direta às famílias com filhos pequenos em risco nutricional. Deixo para comentar mais à frente, junto com os outros programas desse tipo, o significado mais geral dessa alteração.

Seguramente, as inovações e as mudanças realizadas não foram exaustivas nem suficientes para enfrentar as dificuldades e completar o aperfeiçoamento do SUS. Tampouco a gestão da política, no período a que nos referimos, logrou enfrentar um dos gargalos que afeta o sistema desde o seu início, qual seja, a implantação incompleta das redes intermediárias e básicas de serviço, o que sobrecarrega sistematicamente o sistema hospitalar. O que as mudanças comentadas revelam é o esforço de corrigir e aperfeiçoar o SUS – especialmente pela introdução de critérios de focalização e redistributividade do gasto – sem alterar ou comprometer, entretanto, os princípios universalistas de sua constituição. Padrão de mudança, como se viu, perseguido também no sistema de ensino.

#### ***A proteção ao trabalho e ao trabalhador:***

##### ***seguridade social, políticas de emprego e relações de trabalho***

A legislação trabalhista e sindical, a previdência social e os programas de proteção do trabalho e dos trabalhadores foram as áreas de política social mais sensíveis às transformações recentes da estrutura produtiva e do mercado de trabalho, e, ao mesmo tempo, as que estiveram mais pressionadas a mudar ou inovar, tanto por razões de equilíbrio fiscal, no caso da previdência, como para se modernizarem e se adequarem aos padrões de competitividade, no caso da legislação do trabalho,

25. A Lei n. 9.656 de 1998 regulamentou os *seguros privados*, trazendo entre suas inovações a extensão da cobertura do risco para tratamentos de enfermidades crônico-degenerativas e Aids e a exigência de contrapartida financeira das seguradoras, quando seus segurados utilizam serviços públicos de saúde.



ou ainda para responderem ao crescente desemprego, no caso das políticas ativas de emprego.

### *Previdência Social*

A instituição do Sistema de Seguridade Social, a definição de um piso mínimo para os benefícios, a igualação dos trabalhadores urbanos e rurais no direito aos benefícios e a criação do seguro-desemprego constituíram as mais destacadas inovações e mudanças nesse campo da proteção social brasileira, no primeiro ciclo reformista.

Entretanto, a reforma de 1988 não alterou os princípios estruturadores do sistema previdenciário. Embora aperfeiçoado, permaneceu como sistema público, universal e de adesão compulsória, apoiado em regime de repartição simples e benefício definido, admitindo nas suas regras as aposentarias proporcionais e por tempo de serviço. Manteve também as regras básicas do pacto social anterior, ao não suprimir a não-contributividade dos trabalhadores rurais, assim definida desde que se iniciou sua incorporação, em 1971. E não foram alterados os regimes especiais de funcionários públicos, preservando-se o direito à integralidade e paridade das aposentadorias com os salários dos ativos.

Mudanças mais radicais, obedecendo a uma outra agenda e, especialmente, às pressões do ajustamento fiscal, vieram a ocorrer no segundo ciclo reformista, culminando com a reforma previdenciária de 1998, cujas principais alterações foram: mudanças nos critérios de elegibilidade, pela determinação da idade mínima para as aposentadorias e a substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”<sup>26</sup>; mudanças nas aposentadorias, pela alteração nas regras de cálculo, extinção das aposentadorias proporcionais e de quase todas as especiais<sup>27</sup>; unificação dos regimes especiais de servidores públicos e supressão dos auxílios assistenciais (auxílio-natalidade, auxílio-funeral e renda mensal vitalícia). Duas medidas propostas pelo governo não foram aprovadas: a introdução da idade mínima de aposentadoria para trabalhadores do setor privado (segurados do Regime Geral) e a cobrança de contribuição dos inativos (Melo, 2002; Delgado, 2001).

Nas observações finais, examino o sentido mais geral dessas alterações. Mas sublinho, desde já, alguns aspectos, sempre da perspectiva do sistema de proteção social. Em primeiro lugar, deve se reconhecer que a reforma não alterou as linhas mestras do sistema previdenciário, preservando seu caráter público, compulsório e de repartição simples. Em

26. Introdução da exigência de idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) para aposentadorias de servidores públicos, com exceção dos militares; proibição do acúmulo de aposentadorias (exceção a médicos e professores). No caso dos servidores em atividade à época da reforma, as idades mínimas foram 53 e 48 anos, mediante a imposição do “pedágio”, de 20% ou 40% do tempo faltante para a aposentadoria integral e proporcional, respectivamente.

27. Foram extintas as aposentadorias por tempo de serviço, as proporcionais e as especiais de categorias socioprofissionais (com exceção de professores de ensino fundamental e médio e as especiais para atividades insalubres). Foi introduzido ainda um fator previdenciário para o cálculo das aposentarias do setor privado.

relação aos direitos sociais previdenciários, a alteração a registrar é a supressão, do plano de benefícios, dos auxílios assistenciais, de fato um encolhimento da proteção, implantado em 1995, e que, curiosamente, despertou pouca resistência. Do ponto de vista da homogeneização dos regimes especiais, foi pequeno o avanço, embora tenha sido esse um dos alvos dos reformadores, especialmente motivados para alterar os regimes dos servidores públicos.

Neste artigo, por importante que seja, interessa pouco a perspectiva do déficit público e a contribuição do déficit previdenciário no mesmo. Se a reforma de 1988 foi incompleta e se afastou, em alguma medida, dos objetivos enunciados na Estratégia de 1996 do governo Cardoso, foi menos, a meu ver, pelas razões ao gosto dos fiscalistas e liberais, antes porque deixou em aberto, sem consideração, a questão da total desproteção dos trabalhadores do amplo setor informal, hoje quase 60% da população economicamente ocupada<sup>28</sup>. Mais que o alardeado déficit da previdência, essa é, de fato, a bomba-relógio da nossa proteção social, não desarmada pelos reformadores nos dois ciclos aludidos. Outro limite foi o modo com que a dimensão de gênero foi tratada, reduzida à tradicional diferenciação de idade, de nenhum modo acenando para o reforço da proteção à mulher trabalhadora, especialmente as de baixa renda.

#### ***Emprego e proteção ao desemprego:***

##### ***políticas passivas e ativas na experiência brasileira recente***

Certo alargamento da proteção social pode ser encontrado na extensão do seguro-desemprego, entre 1997 e 1998. No ciclo reformista dos anos de 1980, sua introdução veio completar, do ponto de vista dos contemporâneos riscos sociais, o nosso sistema de proteção social; no segundo ciclo de reformas, foi ampliado, estendido a novas categorias sociais e aproximado dos programas de capacitação. Com efeito, medidas do final do primeiro mandato do governo FHC promoveram a extensão da elegibilidade para os empregados domésticos, a extensão do prazo de vigência máxima do seguro (de quatro para cinco meses, podendo ser aumentada em até sete meses) e a criação da Bolsa-Qualificação<sup>29</sup>. Em 2001 cobria cerca de 4,4 milhões de trabalhadores (53% dos demitidos) e envolvia gastos da ordem de 0,5% do PIB (Brasil, Ministério do Planejamento, 2002).

Na área do trabalho, em dois outros planos podem ser detectadas inovações institucionais no período: no plano da *capacitação profissio-*

28. “Em 1999, havia 40,2 milhões de pessoas (60% da população ocupada no setor privado) não protegidas pela Previdência Social. [...] Em 2025, mais da metade deste contingente de ‘sem-previdência’ já terá mais de 60 anos. [...] Por outro lado, cerca de 7,5 milhões de trabalhadores que ganham mais que um salário mínimo não estão formalizados porque seus patrões não assinam suas carteiras” (cf. Pinheiro, 2002, publicação eletrônica).

29. Destinada aos desempregados habilitados para o seguro e que estejam freqüentando cursos de capacitação, a bolsa substitui ou complementa o seguro-desemprego.

30. Financiado com recursos do FAT e voltado sobretudo para os trabalhadores desempregados e de baixa qualificação, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) iniciou-se em 1995 e apresentou taxas expressivas de crescimento, tendo qualificado cerca de doze milhões de trabalhadores, até 2002, com gastos acumulados da ordem de 0,16% do PIB.

nal<sup>30</sup> e no dos programas de *inserção produtiva*, especialmente os de microcrédito e de apoio às micro e pequenas empresas – Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Proger Rural, Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e Programa de Crédito Produtivo Popular, do BNDES.

As inovações são importantes, mesmo quando os resultados de muitos programas tenham ficado a desejar. Por outro lado, tal investimento institucional, por maior que fosse sua envergadura, não logrou avançar de forma significativa na articulação do seguro-desemprego com os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, exatamente a direção apontada na Estratégia de 1996, qual seja, consolidar no Brasil um eficiente Sistema Público de Emprego.

Uma rápida referência deve ser feita, ainda, às mudanças da legislação sindical e trabalhista. O debate sobre a primeira vem de longe, mas a alteração da *regulação das relações contratuais de trabalho* entrou com força na agenda pública apenas nos anos de 1990, concentrada em dois temas: os custos indiretos da mão-de-obra e a rigidez dos contratos.

No sentido forte, nenhuma reforma incidiu sobre essas áreas do trabalho durante o governo FHC, mas foram muitas e significativas as alterações introduzidas: desindexação salarial; extensão da abrangência do contrato por tempo determinado, antes restrito às atividades transitórias, sempre que resultante de negociação coletiva; instituição do *banco de horas* (alternativa ao pagamento de horas extras); instituição da modalidade da suspensão do contrato de trabalho, por período de dois a cinco meses, associada à qualificação profissional e à bolsa-qualificação; instituição do regime de trabalho em tempo parcial (com jornada até 25 horas e salário proporcional); introdução do instituto da mediação trabalhista e das comissões de Conciliação Prévia; e reforço dos mecanismos de fiscalização do trabalho.

Ora, esse conjunto das mudanças compõe um expressivo quadro de flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho. Não se tratou de nenhuma radical desregulamentação das relações trabalhistas, até porque os estatutos que as regulam – a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a legislação sindical – permaneceram inalterados. Mas é verdade que as mudanças foram feitas segundo os sinais do mercado, e não por acaso foram interpretadas, aqui e ali, como restrição aos direitos e, mais ainda, como respondendo à redução de custos da mão-de-obra, atendendo ao interesse dos empregadores.

### ***Assistência social e programas de combate à pobreza***

Assim como a política de saúde, a política assistencial foi bastante alterada no ciclo democratizante de reformas. Impulsionada por conjuntos expressivos de atores, a nova política de assistência social foi definida na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, como política pública fundada nos direitos sociais básicos, associada a ações permanentes, dirigidas aos setores vulneráveis segundo suas necessidades.

Sua implantação iniciou-se no primeiro mandato do governo FHC. Decisiva e de grande valor simbólico foi, logo nos primeiros dias do governo, a extinção da LBA, a agência de clientelismo e assistencialismo, por excelência. Em seguida, por força da Lei Orgânica da Assistência Social, teve início o novo programa de transferência monetária a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências físicas, que, em 2002, cobria cerca de 1,5 milhões de pessoas. Foram também implantadas, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema: Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política<sup>31</sup>.

Paralelamente a essa política, implantou-se outra frente de ação, voltada ao combate à pobreza, primeiro com o Programa Comunidade Solidária; em seguida, no segundo mandato, com o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social.

As concepções e as características do Programa Comunidade Solidária já foram indicadas. No segundo mandato, o eixo público do programa foi redesenhado, recebeu a denominação Comunidade Ativa e passou a estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), *programas de desenvolvimento local* nos municípios mais carentes (cf. Brasil, Presidência da República, 2003). Ao mesmo tempo, outro programa foi iniciado em 2000, o Projeto Alvorada. Denominado Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, seguiu as orientações básicas dos anteriores, organizando suas intervenções em municípios selecionados segundo aquele indicador (IDH), e por meio de um conjunto de programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda.

31. Dos 5.560 municípios do país, em 2001, 4.105 cumpriam todos os requisitos da gestão descentralizada: conselhos, fundos e planos (cf. Brasil, MPAS, 2001).

A evolução do Projeto Alvorada, nos dois anos finais do segundo mandato, se fez em direção a um novo programa, de orientação e conteúdos distintos, a Rede Social, sob a qual foram agrupados os programas de transferência de renda às famílias pobres.

Ao que parece, duas circunstâncias reforçaram o ainda incipiente Rede Social, anunciado no programa eleitoral de 1998. Já em 1999, para a renegociação de um contrato de empréstimo com o BID, a idéia aparece no Programa de Reforma e Proteção Social, um conjunto de 22 programas selecionados nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho, destinados à prestação de serviços sociais básicos e voltados para grupos de baixa renda. Ainda aí se mesclavam serviços sociais e transferências monetárias, como o Bolsa-Escola, e programas universais e focalizados na linha coerentemente seguida até então.

A segunda e decisiva circunstância, que parece ter efetivamente avançado e ampliado o escopo da Rede, foi a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza<sup>32</sup>, em 2000. Já no ano seguinte de sua aprovação, foram criados os programas Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (na Secretaria da Assistência Social) e, pouco mais tarde, Auxílio-gás (2002). E foram acoplados aos anteriores, o Bolsa-Escola, de 1998, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de 1995, e outros programas de transferência preexistentes.

Nascia assim a Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na implantação do Cadastro Único<sup>33</sup>, instrumento da unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas:

- Bolsa-Escola (MEC).
- Bolsa-Alimentação (MS).
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS).
- Programa do Agente Jovem (MPAS).
- Bolsa-Qualificação (MT).
- Benefício Mensal – Idoso (MPAS).
- Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS).
- Renda Mensal Vitalícia (MPAS).
- Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA).
- Auxílio-gás (MME).

32. O Fundo (iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães, com o apoio do PT) foi criado por Emenda Constitucional de dezembro de 2000, tendo como fonte de recursos, até 2002, um percentual da CPMF: 0,08% da alíquota de 0,38%.

33. O Cadastro Único, operado pela Caixa Econômica, foi concebido como instrumento de identificação de beneficiários, unificação de benefícios e de gestão para os órgãos governamentais. Ao final do período de governo, ainda não estava cabalmente implantado.

- Aposentadorias Rurais (MPAS).
- Abono Salarial PIS/ Pasep (CEF).
- Seguro-desemprego (MT).

O orçamento do ano de 2002 e a mensagem presidencial que o acompanhou indicaram a Rede, seus programas e a previsão de um gasto da ordem de 3% do PIB. A Rede Social não foi implementada como tal, mas sua irrupção na política social brasileira, como alternativa de enfrentamento da pobreza, produziu inflexões e rupturas importantes, sobre as quais convém refletir com cuidado.

A informação e o rápido sumário das mudanças e das inovações ocorridas na política social entre 1995 e 2002 longe estão de serem exaustivas, mas já permitem retomar, à guisa de conclusão, as perguntas iniciais que motivaram este texto.

### **Observações finais**

Retomo a questão de partida: em que nível e direção se alterou nosso sistema de proteção social, em decorrência das mudanças de orientação e políticas processadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso? De início, consideremos as informações anteriores pelo prisma dos polarizados temas do debate internacional.

*Estado ou Mercado?* Como vimos, as orientações reformistas do governo, no período de 1995 a 2002, não se pautaram por diretrizes privatizantes dos serviços públicos. Em nenhum plano das inovações institucionais registrou-se um recuo do Estado. Ao contrário. Indicadas nas propostas gerais, as inovações e as alterações implementadas nos serviços sociais públicos e universais visaram a aperfeiçoamentos, reforços, aumento do seu impacto redistributivo, melhoras de eficácia, não a sua substituição ou privatização.

*Emprego e renda, ou política social?* Tampouco essa disjuntiva parece ter orientado a política social do período. Dizendo-o claramente: a política social não foi concebida e apresentada, a crer nos documentos e informações, como substitutiva ou mesmo capaz de suprir todas as necessidades sociais, dramaticamente aumentadas pelo crescimento da pobreza, pelo desemprego e pela queda da renda. Ao contrário. Na Estratégia de 1996, sem qualquer ingenuidade, diga-se de passagem, a retomada do crescimento econômico foi definida como condição necessária da viabilidade



e do sucesso do programa social, exatamente pela sua capacidade de gerar empregos e melhorar a renda das famílias. Em outros termos, a política social não foi entendida como capaz de, por si só, reverter as tendências socialmente negativas do ajustamento fiscal, sobretudo, o desemprego.

*Políticas universais ou programas para a pobreza?* A política social do período, como vimos em alguns poucos exemplos, não se reduziu ao programa de enfrentamento da pobreza, nem foi este privilegiado em detrimento dos programas sociais universais, especialmente os de educação e saúde. Até onde as informações nos permitem verificar, orientou-se por uma concepção ampla de sistema de proteção social, no interior do qual foram feitas as opções de desenho e encaminhadas as prioridades programáticas.

*Universalismo ou focalização?* Outra vez, a oposição não é adequada para enquadrar a proposta de política social do governo FHC, nem pelo lado dos programas universais, nem pelo lado do programa de enfrentamento da pobreza. Na verdade, como tratei de mostrar, o universal e o focalizado combinaram-se duplamente no interior do programa de enfrentamento da pobreza, mas também no interior dos programas universais básicos, sobretudo os de educação e saúde. Ou seja, as políticas sociais universais, além de eixo estruturador do desenvolvimento social, cumprem papel decisivo no combate à pobreza. A *focalização no interior dos programas universais* foi a orientação observada, no período, com vistas a melhorar seu impacto redistributivo. Seguramente, focalização não é o melhor conceito para tratar aquele conjunto de medidas e mecanismos introduzidos na política educacional ou no SUS, por meio dos quais foram conferidas prioridades às ações básicas, de maior impacto social (ensino fundamental, ações básicas de saúde), às regiões e aos municípios mais pobres (por exemplo, pelo uso do *per capita* como mecanismo de transferência de recursos) e aos grupos mais pobres da população (por exemplo, o Programa de Saúde da Família, ou os programas de transferência monetária, dentro das áreas sociais – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação).

Pelo lado do programa focalizado, por definição – os de enfrentamento da pobreza –, também a *combinação e o equilíbrio entre programas universais e ações focalizadas*, entre *políticas estruturais e políticas emergenciais*, como se dizia então, pautaram explicitamente o Programa Comunidade Solidária, mas também outros que com ele conviveram, como o Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada. Quanto à identificação dos chamados programas básicos ou prioritários, a estratégia foi de articulação, e não de substituição ou redução de quaisquer dos dois grupos de programas.

De que estratégia se trata aqui? *Focalizar no universalismo*, assim foi chamada a estratégia (Skocpol, 1991) assentada no duplo objetivo de preservar a base universalista e democrática do *Welfare State* e reduzir as chances da reprodução da desigualdade sob o manto de programas universais, frequentes sobretudo em sociedades muito desiguais.

É nesse campo maior de opções que podemos examinar, agora, o sentido de algumas orientações e mudanças registradas neste trabalho.

As mudanças da previdência social e da legislação trabalhista têm um significado particular. Se tomarmos a classificação de Mesa-Lago (2002), poderíamos dizer que, no Brasil, como na Costa Rica, um “princípio de mercado” foi introduzido nessas duas áreas, mesmo quando sua natureza mais geral não tenha sido alterada. No caso da previdência social, refiro-me à introdução do princípio de contribuição definida, segundo a expectativa do ganho futuro, substituindo o princípio de benefício definido. Mesmo não sendo estabelecida a obrigatoriedade de contas individualizadas, horizonte de boa parte dos promotores da reforma, às medidas de 1998 pode ser creditado o fortalecimento do caráter contributivo e atuarial do sistema, estreitando-se a relação contribuição/benefício futuro. No caso da legislação trabalhista, também se pode identificar aquele princípio de mercado nas mudanças introduzidas, pontualmente, nas regras e mecanismos da contratação. Mas, do mesmo modo que na previdência, aqui também não se tratou de uma radical mudança da velha matriz regulatória, a CLT. Esta tanto quanto a legislação sindical saíram incólumes daquele ciclo de reformas.

De acordo com o quadro analítico de Mesa-Lago (2002), tratou-se então de um movimento “equilibrado”, como o da Costa Rica, bem distante da radicalidade de um modelo como o chileno. Até que ponto, porém, tais modificações afetaram o campo dos direitos sociais do nosso Estado de Bem-Estar Social? E em que medida conservaram ou reverteram as alterações do ciclo anterior, o dos anos de 1980?

A reforma previdenciária de 1998 não alterou o perfil e os princípios gerais da previdência social, que permaneceu um regime público, de adesão compulsória e de repartição simples. Preservou também os principais avanços igualitários da Constituição de 1988: a igualação entre trabalhadores urbanos e rurais, o piso mínimo dos benefícios, o seguro-desemprego. No caso dos trabalhadores rurais, foi mantido o princípio não-contributivo. Nesse plano pelo menos, dificilmente pode ser caracterizada como uma contra-reforma, em relação às mudanças da dé-

cada anterior. Nem mesmo em relação ao conceito de seguridade social se pode afirmá-lo, já que se manteve e se mantém, até hoje, onde sempre esteve – apenas no texto constitucional e nos títulos da peça orçamentária (cf. Mello, 2002).

A questão é mais complexa, no caso da legislação trabalhista. Talvez resida no caráter parcial das mudanças a sua debilidade e, mais, a distância que guardou em relação aos princípios da Estratégia de 1996. Faltou-lhe fôlego e força para efetivamente lograr a modernização e a democratização do nosso sistema de relações do trabalho, adequando suas normas às novas formas de produzir e trabalhar e às condições de uma sociedade plural, abolindo a excessiva tutela do poder público sobre as relações individuais e coletivas de trabalho, de modo a estimular a liberdade de negociação e também a formalização das relações de trabalho. Não conduzindo as inovações a horizontes mais amplos, o esforço de mudança reduziu-se àquelas medidas pontuais que, nas condições precárias em que já se encontravam o mercado de trabalho e os sindicatos, tão-somente puderam revelar seus aspectos restritivos de direitos e absolutamente inócuos, como esperado, ademais, em termos da maior competitividade ou do crescimento do emprego.

Outra inflexão, e não menos importante, foi o “ajustamento” do pilar universalista do nosso sistema de políticas sociais, e nas duas direções mostrada neste ensaio: a introdução de mecanismos redistributivos e de focalização no interior dos próprios programas universais, com objetivos de melhora da equidade e do impacto redistributivo, de um lado; de outro, o peso crescente dos *cash benefits* nos programas assistenciais e para a pobreza, na forma de Rede Social, tendencialmente.

O modo como se tratou de corrigir e aperfeiçoar nossos programas universais de educação e saúde foi já suficientemente registrado. Não conhecemos ainda todos os seus resultados, mas sem dúvida nosso *Welfare State* saiu mais democratizado dessa experiência. Pensemos com cuidado na outra dimensão da inflexão, referente aos programas de transferência monetária e de Rede Social como opção para o enfrentamento da pobreza.

Voltemos um pouco à história. Programas de transferência monetária direta a pessoas ou famílias pobres não estiveram totalmente ausentes do cardápio brasileiro de programas assistenciais, embora jamais tivessem sido a regra. E proliferaram desde 1994, quando se iniciaram as experiências municipais com programas de renda mínima e, no caso do Distrito Fede-

ral, do programa Bolsa-Escola. Na maioria das vezes, tais programas tinham como público-alvo as famílias com filhos em idade escolar e/ou em risco nutricional, exigindo-se dos beneficiários o compromisso de frequência escolar e em unidades de saúde. Os programas federais do primeiro mandato do governo Fernando Henrique tinham exatamente a mesma embocadura – o Bolsa-Escola, o Peti e o Bolsa-Alimentação. Tinham mais: eram implementados pelas próprias áreas nas quais se pretendia que tivessem impacto: Bolsa-Escola, na área da educação; Peti, na assistência social; Bolsa-Alimentação, na área da saúde. Fosse pago o recurso onde fosse, unificado ou não no cadastro único, com cartão ou sem, o importante é que se pretendeu sempre que as instituições, as redes e as culturas próprias de cada área fossem mobilizadas de modo que a transferência monetária não substituisse a provisão dos serviços nem se afastasse deles – a escola, o posto de saúde – onde se situavam e se situam os corpos técnicos do Estado que podem e devem, cada qual na sua área particular, zelar pelo cumprimento dos objetivos. Portanto, menos pelo compromisso moral das famílias em manter seus filhos na escola ou levá-los ao posto de saúde, o que se pretendeu foi o comprometimento do Estado – insisto, serviços sociais, assistentes sociais, professores, médicos, paramédicos, conselhos locais – com a melhoria do desempenho das crianças, dos adolescentes e de suas famílias.

Não são outras as razões que levaram a que um programa como o Bolsa-Escola fosse considerado uma das experiências com mais êxito, na América Latina, assim julgado inclusive por países que tinham experimentado versões estreitas de programas de subsídios monetários e todas as mazelas que normalmente os acompanham.

Nem tudo já ocorria como o modelo, como o demonstraram várias avaliações daqueles programas (World Bank, 2001; Morris *et al.*, 2003); nem mesmo o Bolsa-Escola, dado o ainda baixo envolvimento das próprias escolas, limitadas a enviar frequência escolar às prefeituras. Mas aquele era o desenho, aquela era a concepção, direção para a qual se encaminhavam os programas, por meio de medidas de aperfeiçoamento.

Ora, a Rede Social, tal como concebida e desenhada no segundo mandato, rompia com a tradição, e apontava para outro destino. Deixando de lado o que conceitualmente não deveria nela estar, como aposentarias rurais, seguro-desemprego ou bolsa-capacitação, a nova Rede parecia estar fadada, se implementada, a reduzir-se a mero programa de subsídio monetário e mais nada, tal como todos e tradicionalíssimos programas de transferência, conhecidos em todo o mundo, os quais, na melhor das hi-

póteses, e quando bem supervisionados, limitam-se a identificar bem os necessitados e suas necessidades, variando o valor final do subsídio segundo as circunstâncias: ter filhos, precisar de gás etc.

A alternativa Rede Social não rompia apenas com aquela linha moderna de *cash programs*. Aparentemente rompia e muito com as próprias orientações originais do governo na área de programas para a pobreza. No primeiro mandato, e tal como proposto na Estratégia de 1996, o programa de enfrentamento da pobreza foi concebido sob outros princípios. E não por qualquer ingenuidade ou omissão. Já se conheciam, então, os resultados desastrosos de quase todas as experiências latino-americanas de Rede Social, programas de Emergência e Fundo Social de Pobreza, a exemplo do Programa Nacional de Solidariedad (Pronasol) do México: duplicação e conflitos distributivos com as redes de serviços sociais universais, desperdícios, estigmatização, além dos conhecidos problemas de centralização, manipulação clientelística e eleitoral, por exemplo. Não instituir o Fundo e não criar a Rede Social foram opções explícitas, fundadas em princípios e preferências enunciados: centralidade dos programas sociais básicos de vocação universal e, no programa de enfrentamento da pobreza, a articulação entre programas universais e programas focalizados, estivessem ou não estes últimos sob forma de subsídio monetário.

Em que medida o caminho que vinha sendo trilhado na reforma dos programas sociais, preservando e aperfeiçoando os programas universais e articulando, no seu interior, os programas seletivos e focalizados, entre eles os de subsídios monetários – um modelo que recentemente foi chamado de experiência universalista brasileira de reforma de programas sociais –, poderia ser comprometido, ou mesmo interrompido, por aquela inclinação do sistema de políticas sociais em direção aos programas de *cash benefits* e Rede Social? Essa não é, com certeza, uma resposta que se possa encontrar no período Fernando Henrique.

Finalizo essas observações com uma referência às características de homogeneidade e coesão da área social, destacadas em vários momentos do texto. A fragmentação da área social é proverbial, no Brasil, especialmente no governo federal. Assim o foi mesmo sob a batuta normatizadora, tecnocrática e autoritária dos militares. Mas, então, a que atribuir aquelas similitudes e homogeneidades nos oito anos de governo FHC, quando também atuavam, e com força, fatores que o impulsionavam na direção contrária da fragmentação e da heterogeneidade, como, por exemplo, o amplo e heterogêneo espectro político da coalizão governante, as disputas

eleitorais quase anuais e, principalmente, as férreas disputas interministeriais por recursos escassos, pressionado que foi o gasto público pelo ajustamento fiscal severo e pressões financeiras notáveis? Provavelmente serão muitas e também outras as causas. Aqui, quero indicar, muito rapidamente e a título de hipótese, certas razões de ordem estratégica e política que teriam contribuído para tal comportamento coeso da área social.

Em outro trabalho (Draibe, 2004), ao examinar as condições e os êxitos da reforma do ensino fundamental implementada no primeiro mandato, chamei a atenção para alguns especiais recursos políticos com que contou a área social no governo Fernando Henrique. Em primeiro lugar, e exprimindo a estratégia com que se negociou a composição ministerial no interior da coalizão governante, os ministérios sociais foram “reservados” ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ocupados ou diretamente por seus membros ou por pessoas de sua influência. A grande exceção, como se há de lembrar, foi a Previdência Social, ocupada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) durante os dois mandatos, mas surpresa maior, a sugerir uma escolha estratégica, talvez tenha sido o deslocamento do Ministério da Educação para a área de influência do PSDB, quando há mais de três décadas, e com rápidas e raríssimas exceções, vinha sendo monopolizado (e fortemente disputado) pelos setores conservadores ou liberais conservadores, chamassem eles PSD, Arena, PDS<sup>34</sup> ou, mais recentemente, PFL.

Em segundo lugar, mais que ao PSDB em geral, os ministérios sociais foram comandados ou estiveram sob a área de influência do seu núcleo paulista, originados da matriz comum de fundadores do partido, pessoalmente muito ligados ao futuro presidente da República e, quase todos, membros destacados do governo Montoro (1982-1985). Para além da competência técnica, do perfil de especialista ou ainda de suas convicções particulares, é muito provável que aquela socialização originária comum, em especial a experiência que acumularam na gestão Montoro, tenha se constituído em um dos principais fatores da coesão e da similitude de orientação que caracterizaram os ministérios sociais, já no governo Fernando Henrique.

Entretanto, e ainda assim, nem automática nem “natural”, a coesão a que nos referimos foi construída, alimentada e ampliada para além das tradicionais disputas interministeriais, pelo persistente trabalho que, na sua direção, realizou o sociólogo Vilmar Faria, um dos assessores diretos do presidente da República, oriundo daquela mesma matriz paulista. Nesse

34. Partido Social Democrático (PSD); Aliança Renovadora Nacional (Arena); Partido Democrático Social (PDS).



papel, operou sobretudo como um *intelectual orgânico*, inscrevendo na cultura, no discurso e nas orientações da área social um mínimo comum pautado por alguns claros eixos, que vimos repetidos em muitas das medidas e das mudanças apontadas.

Se a participação no círculo íntimo do governo e a orientação básica comum já de *per se* constituiriam recurso político importante para a área social, não deixou de ser significativo o reforço com que contou ao ser também integrada pela antropóloga e primeira-dama, a doutora Ruth Cardoso. E por várias razões, além da titularidade própria. Ao assumir o eixo não-governamental do programa Comunidade Solidária, sua influência intelectual pôde ser exercitada nos próprios ministérios sociais envolvidos no programa, contribuindo para o reforço da coesão já referida; e ainda possibilitou, à área social como um todo, um canal de diálogo com a área econômica – por meio do fórum e do diálogo social sistematicamente promovido pelo conselho daquele programa –, além, é claro, do acesso direto ao presidente da República.

Tomada no seu conjunto, uma tal configuração intelectual e de poder, muito rara na experiência brasileira, diga-se de passagem, produziu, como se poderia esperar, resultados nada triviais para a área social. O primeiro, como tratamos de ressaltar, foi a sua convergência e relativa unidade em torno de alguns parâmetros e orientações, um resultado em si positivo para os programas sociais. Outro, e não menor, foi sua força relativa, ou se se quiser, a sua defesa diante das constantes e fortes pressões econômicas e financeiras por parte da área econômica. Por mínima que tenha sido, e a muitos assim pareceu, ainda assim a essa força defensiva pôde-se creditar uma razoável preservação do gasto social, especialmente nos programas prioritários, e esse não é de nenhum modo um resultado desprezível, como se sabe.

## Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. (1990), *Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de políticas*. Dissertação de Mestrado, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Estado federativo e políticas sociais*. Rio de Janeiro, Revan.
- BRASIL, Ministério da Educação (MEC/ INEP/ SEEC). (2001), *Números da educação no Brasil*. Disponível em <http://www.inep.gov.br/estatisticas/numeros/2001/>.

- BRASIL, Ministério do Planejamento. (2002), *O projeto de lei do orçamento da União para 2003*. Documento “Assessoria Econômica”. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/Release\\_PL2003\\_Port.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/Release_PL2003_Port.pdf).
- BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). (2001), *A nuário estatístico da previdência social*. Brasília, MPAS.
- BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). (2002), *Benefício de prestação continuada*. Disponível em <http://www.assistenciasocial.gov.br/relcrys/bpc/home.htm>.
- BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). (2003), *Informações sobre o seguro-desemprego*. Disponível em <http://www.mte.gov.br/Temas/SeguroDesemp/Default.asp>.
- BRASIL, Presidência da República. (1996), *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publica.htm>.
- BRASIL, Presidência da República. (2003), *Comunidade Ativa*. Disponível em <http://www.comunidadeativa.planalto.gov.br/>.
- CHANG, Ha-Joon. (2002), “The role of social policy in economic development: some theoretical reflections and lessons from East Asia”. Trabalho apresentado para o Project Social Policy in a Development Context (UNRISD), Genève.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel & NOVAIS, Fernando. (1998), “Capitalismo tardio e sociabilidade moderna”. In: SCHWARCZ, Lilian M. (ed.). *História da vida privada no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- CARVALHO, Antônio Ivo. (1997). “Conselhos de saúde, responsabilidade e cidadania”. In: IPEA/ COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos municipais e políticas sociais*, Brasília (versão preliminar, mimeo).
- DELGADO, I. G. (2001), *Previdência social e mercado no Brasil*. São Paulo, LTr.
- DRAIBE, Sônia M. (1998a), “La reciente descentralización de la política brasileña de enseñanza básica y de salud”. In: COMINETTI, Rosela & DI GROPELLO, Emanuela (orgs.). *La descentralización de la educación y de la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, Cepal.
- \_\_\_\_\_. (1998b), “A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais”. *Cadernos de Pesquisa*, 35, NEPP/ Unicamp, Campinas.
- \_\_\_\_\_. (1999a), “A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental”. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*, São Paulo, Edições Fundap/ Cortez, pp. 68-98.
- \_\_\_\_\_. (1999b), “A Reforma da educação no Brasil – a experiência da descentralização de recursos no ensino fundamental: estudos de casos”. In: MARTINIC, Ser-

- gio *et al.* (eds.). *Reformas en educación y salud en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Cide/ Ilades/ BID/ CIID.
- \_\_\_\_\_. (2002a), “Social policies in the Nineties”. In: BAUMANN, Renato (ed.). *Brazil in the 1990s: an economy in transition*. Houndmills, UK, Palgrave Publishers (St. Antony’s Series).
- \_\_\_\_\_. (2002b), “The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities”. In: DIXON, John P. & SCHEURELL, Robert (eds.). *The State of Social Welfare: the Twentieth Century in Cross-National Review*, Londres, Wellport, Con. Praeger Publishers.
- \_\_\_\_\_. (2003). “Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis”. *Anais do Taller Inter-Regional “Protección social en una era insegura: un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización”*. Santiago de Chile, PNUD/ Cenda.
- \_\_\_\_\_. (2004), “Federal leverage in a decentralized system: education reform in Brazil”. In: KAUFMAN, Robert R. & NELSON, Joan M. (eds.). *Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America*, Washington, Wilson Center Press (Forthcoming), cap. 13.
- DRAIBE, Sônia Miriam & ARRETCHÉ, Martha. (1997), “O caso brasileiro”. In: URZÚA, Raúl & PALMA, Diego (eds.). *Pobreza urbana y descentralización en América Latina: estudios de caso*. Santiago de Chile, CAPP/ Universidad de Chile.
- DURHAM, E. R. (1999), “A educação no governo de Fernando Henrique Cardoso”. *Tempo Social*, 11 (2): 231-254, out., São Paulo, FFLCH-USP.
- ESPING-ANDERSON, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey, Princeton University Press.
- GOODMAN, R. *et al.* (eds.). (1998), *The East Asian welfare model: welfare orientalism and the State*. Londres, Routledge.
- GOUGH, Ian. (2001), “Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case”. *Global Social Policy*, 1 (2): 163-189.
- KUHNLE, Stein. (2002), *Productive welfare in Korea: moving towards a European Welfare State type?* Trabalho apresentado no Joint Sessions of Workshops, ECPR, Torino, Itália.
- KWON, Huck-Ju. (1999), *The Welfare State in Korea: the politics of legitimation*. Londres, St. Martin’s Press.
- \_\_\_\_\_. (2002), “The economic crisis and the politics of welfare reform in Korea”. Trabalho apresentado para o Project Social Policy in a Development Context (UNRISD), Genève.
- \_\_\_\_\_. (2003), “Transforming the developmental welfare states in East Asian: a comparative study of the East Asian countries”. Trabalho apresentado para o Project Social Policy in a Development Context (UNRISD), Genève.

- MARQUES, Rosa Maria & MENDES, Áquilas. (2000), “Novas incertezas sobre o financiamento da saúde”. *Gazeta Mercantil*, 13/9, p. 4, São Paulo.
- MELO, M. A. (2002), *Reformas constitucionais no Brasil*. São Paulo, Renavan.
- MESA-LAGO, Carmelo. (1989), *Ascent to bankruptcy*. Pittsburg, Pittsburg University Press.
- \_\_\_\_\_. (1994), *La reforma de la seguridad social en America Latina y el Caribe*. Santiago do Chile, Ciedess.
- \_\_\_\_\_. (2002), “Models of development, social policy and reform in Latin America”. Trabalho apresentado para o Project Social Policy in a Development Context (UNRISD), Genève.
- MKANDAWIRE, Thandika. (2001), “Social policy in a development context”. Trabalho apresentado para o Project Social Policy in a Development Context (UNRISD), n. 7, Genève.
- MORRIS, S. S. *et al.* (2003), *Conditional cash transfers are associated with small reduction with age-related weight gain in children in Northeast Brazil*. Draft. BID. 2nd Meeting of the Social Policy Monitoring Network, Rio de Janeiro.
- NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas. (1996), “Avaliação do processo de implementação do projeto Inovações no Ensino Básico e de algumas medidas da escola-padrão (relatório integrado)”. Campinas, NEPP/Unicamp/Secretaria da Educação de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1997), “Projeto avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar (1996-1997)”. Campinas, NEPP/Unicamp/MEC.
- \_\_\_\_\_. (1999), “Relatório final do projeto Análise Qualitativa dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária”. Campinas, NEPP/Unicamp/PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2000), “PAB Relatório Final”. In: BARROS SILVA, P. L. & DRAIBE, S. M. (coords.). *Projeto avaliação da descentralização dos recursos do Ministério da Saúde para a gestão plena da atenção básica*. Campinas, NEPP/Unicamp/MS.
- NERI, M. (2002), *Alvorada, um projeto acima de qualquer governo*. Disponível em [http://www.fgv.br/ibre/cps/artigos/Conjuntura/2002/Alvorada,%20um%20projeto%20acima%20de%20qualquer%20governo\\_Agosto2002.pdf](http://www.fgv.br/ibre/cps/artigos/Conjuntura/2002/Alvorada,%20um%20projeto%20acima%20de%20qualquer%20governo_Agosto2002.pdf).
- OLIVA AUGUSTO, M. H & COSTA, Olavo. (1999). “Entre o público e o privado: a saúde hoje no Brasil”. *Tempo Social*, 11 (2): 199-217, out., São Paulo, FFLCH-USP.
- PELIANO, Ana M. *et al.* (1995), “O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza”. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, 12, jan., Ipea, Brasília.
- PIERSON, P. (1994), *Dismanteling the Welfare State? Reagan, Thatcher and politics of retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PINHEIRO, V. C. (2002), *Balanco da reforma da previdência social no Brasil (1998-2001)*.

- Disponível em <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/previd/reforma/apresent.htm>.
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira. (1994), *Mãos à obra: proposta de governo Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, s. ed.
- \_\_\_\_\_. (1998), *A vança Brasil: proposta de governo Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, s. ed.
- REZENDE, Fernando. (1985), “Financiamento do setor público: as reformas fiscal e financeira”. In: IPEA/ INPES. *Perspectivas do longo prazo da economia brasileira*, Rio de Janeiro, Ipea/ Inpes.
- SKOCPOL, T. (1991), “Targeting within Universalis: politically viable policies to combat poverty in the United States”. In: JENCKS, Christopher & PETERSON, Paul E. (eds.). *The urban underclass*, Washinton, The Brookings Institution.
- SEMEGUINI, Ulisses C. (2001), “Fundef: corrigindo distorções históricas”. *Em Aberto* 18 (74): 43-57, set., Brasília.
- SOARES, Serguei. (1998), “The financiing of education in Brazil”. *World Bank – Human Development Department. Paper Series*, n. 17, Washington.
- SOJO, Ana. (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en America Latina y el Caribe”. *Revista de la Cepal*, 80: 121-140, ago., Santiago do Chile.
- VIANNA, Ana Luiza & DAL POZ, Mário R. (1998), “A reforma do sistema de saúde no Brasil e o programa de saúde da família”. *Physis*, 8 (2): 11-48, Rio de Janeiro.
- WONG, J. (2003a), “Resisting reform: the politics of health care in democratizing Taiwan”. *The American Asian Review*, XXI (2): 57-90, Cambridge, Harvard University.
- \_\_\_\_\_. (2003b), *Re-thinking “development” in Taiwan: democracy and social policy*. Trabalho apresentado para o Project Social Policy in a Development Context (UNRISD), Genève.
- WORLD BANK. (2001), *Brazil: an assessment of the Bolsa Escola Programs*. Report n. 20.208, Washington, World Bank.

### Resumo

Este artigo examina os efeitos das reformas da política social no período Cardoso sobre as instituições do sistema de proteção social. Para isso, concentra-se em três grupos de programas: os universais, de saúde e educação; os de proteção ao trabalho e amparo no desemprego; e os programas de combate à pobreza. Estado ou mercado? Emprego e renda ou política social? Universalismo ou focalização? Consideram-se tais disjuntivas inadequadas para descrever o projeto e as medidas implementadas. O reforço dos programas públicos, universais e gratuitos, de saúde e educação conviveu com a introdução do *signal do mercado* no campo do trabalho e com a orientação de *focalizar no universal*, para melhorar o impacto distributivo das políticas. Isso não

alterou a orientação básica do sistema de proteção social. Entretanto, a ênfase nos programas de transferência monetária às famílias pobres, ocorrida ao final do segundo mandato, foi um desvio do projeto original do governo e uma mudança no sistema tradicional de proteção.

Palavras-chave: Fernando Henrique Cardoso; Política social; Universalismo; Focalização; Rede social.

#### **Abstract**

This paper examines the effects of the social policy reforms on the institutions of the system of social protection during Cardoso's government. In order to do this, it focuses on three groups of programs: the universal, health and education; those of labor protection and unemployment benefits; and the programs to eradicate poverty. State or market? Employment and income or social policy? Universalism or focus? Such disjunctives are considered inadequate to describe the project and the implemented measures. The reinforcement of universal and free public programs, of health and education, cohabited with the introduction of market signals in the work-field and with the instruction to focus on the universal so as to improve the distribution impact of the policies. This did not alter the basic directives of the social protection system. However, the emphasis on programs of monetary transference to impoverished families, that took place during the second term in office, was a detour from the original government project and a change in the traditional protection scheme.

Key words: Fernando Henrique Cardoso; Social policy; Universalism; Focus; Social network.

Sônia Draibe é cientista política, professora do Instituto de Economia da Universidade de Campinas e pesquisadora sênior e ex-diretora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp. É também secretária executiva da Associação Brasileira de Ciência Política.