



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Murilo Luiz Tonin de Medeiros

Políticas Assistenciais: uma análise dos governos FHC e Lula

Campinas
2012

Murilo Luiz Tonin de Medeiros

Políticas Assistenciais: uma análise dos governos FHC e Lula

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Graduação do Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do
Prof. Dr. Plínio Soares de Arruda Sampaio Jr.

Campinas
2012

Campinas
2012

MEDEIROS, Murilo Luiz Tonin de. **Políticas Assistenciais**: uma análise dos governos FHC e Lula. 2012. 42p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

Resumo

O presente trabalho tem como objeto de estudo os governos de FHC e Lula no que tange as políticas sociais propostas e implementadas por ambos em seus respectivos mandatos. A fim de enriquecer o debate político que envolve focalização *versus* universalização e as escolhas para o desenvolvimento do Brasil, objetiva-se acentuar os pontos de convergência e distanciamento, além das continuidades e descontinuidades entre os dois governos construídos a partir de ligações entre elementos históricos e dados empíricos.

Palavras-chave: superávit primário, neoliberalismo, focalização, universalização, política social, assistencialismo, dívida pública, programas de transferência de renda.

Abstract

The present work has as its object of study, the FHC and Lula regarding social policies proposed and implemented by both in their respective mandates. In order to enrich the political debate that involves targeting versus universalization and the choices for the development of Brazil, the objective is to emphasize the points of convergence and distance, beyond the continuities and discontinuities between the two governments built from historical links between elements and empirical data.

Keywords: primary surplus, neoliberalism, targeting, universalism, social policy, welfare, public debt, income transfer programs.

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Dívida Líquida do Governo Federal	32
Gráfico 2. Gasto Social Federal - 1995 a 2009 e Estimativa 2010	36
Gráfico 3. Distribuição dos gastos do governo em políticas sociais entre 1995 e 2009.....	37

Lista de Tabelas

Tabela 1. Juros, superávit e crescimento da dívida	31
Tabela 2. Resultado primário do governo central.....	33
Tabela 3. Taxas médias de crescimento real do gasto público do governo central	35

Sumário

Capítulo 1. A primazia da política assistencialista na concepção neoliberal de política social	8
1.1 A crise de Bretton-Woods e o “Consenso de Washington”	8
1.2 A atuação do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil....	13
1.2.1 O Banco Mundial.....	13
1.2.2 O Banco Interamericano de Desenvolvimento e demais considerações	16
Capítulo 2. FHC e a implantação do modelo neoliberal de política social.....	18
2.1 O primeiro mandato (1994-1998): a estratégia de FHC para o desenvolvimento social	18
2.1.1 Proposta de governo e a guinada neoliberal	18
2.1.2 A estratégia da política externa e seus reflexos na política social	19
2.1.3 O início da desconstrução: o Fundo Social de Emergência.....	21
2.2 O segundo mandato (1998-2002).....	22
2.2.1 FHC e as instituições internacionais.....	22
2.2.2 O Bolsa-Escola e os programas de transferência de recursos	23
Capítulo 3. Lula: expansão, aprimoramento e consolidação do modelo neoliberal de política social	25
3.1 Primeiros aspectos do governo Lula.....	25
3.1.1 A formação da burocracia lulista	26
3.1.2 Redução de direitos sociais e focalização dos recursos.....	26
3.2 A escolha pela focalização: o Programa Fome zero e o Bolsa Família.....	27
Capítulo 4. Análise comparativa das políticas sociais de FHC e Lula	30
4.1 A dívida pública e o constrangimento da despesa federal com políticas sociais	31
4.2 O superávit primário e a qualidade do gasto social	32
Capítulo 5. Conclusão	38
Referências Bibliográficas	40

Introdução

O debate político recente posto na sociedade acerca das políticas sociais nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (1994-2002 e 2002-2010, respectivamente) procura evidenciar suas grandes divergências e os porquês do segundo ter conseguido um êxito socioeconômico maior em relação ao primeiro.

Em FILGUEIRAS (2007) tem-se que “a origem e a motivação das políticas sociais datam do século XIX”, quando a hegemonia do capitalismo industrial e as revoluções burguesas criaram uma “acirrada disputa entre o campo dos direitos políticos e o campo do mercado e da economia liberal” – sustentado no direito de propriedade e na relação de exploração ilimitada do trabalho assalariado. Contudo, desde o início do capitalismo, como ressalta o mesmo autor:

“[...] as lutas do operariado expuseram as condições precárias de trabalho, resultantes da relação desigual entre os indivíduos e decorrentes da subordinação e da intensa exploração dos trabalhadores, que aos poucos foram conquistando algum tipo de amparo legal e estatal com a legislação fabril, ainda que esta tenha sido sistematicamente desrespeitada, na prática, pelos empresários” (FILGUEIRAS, 2007:45)

Recentemente, as argumentações dos governos supra citados tomam como premissa as ações pertinentes dentro dos marcos do neoliberalismo, ou seja, baseiam-nas a partir do receituário proposto, dentre outros, pelo BANCO MUNDIAL (2006) de focalização das políticas sociais no combate à miséria. Esse mesmo estudo ainda busca vincular, primordialmente, a pobreza ao crescimento econômico, como mostra FILGUEIRAS (2007) ao analisar essa causalidade a partir de um “círculo vicioso” em que “o baixo crescimento impediria a redução da pobreza e esta, por sua vez, seria um obstáculo a um crescimento sustentado e mais elevado”.

Necessita-se então, para a compreensão do debate, a apreensão do pensamento neoliberal hegemônico a partir da década de 1980. Nesse sentido, FIORI (1997) destaca quatro etapas de sua ascensão, perpassando desde o keynesianismo até o momento decisivo da derrocada da União Soviética, momento em que se enraizou o neoliberalismo como “o único caminho possível”. As ideias foram sintetizadas no chamado Consenso de Washington¹ que

¹ BRESSER PEREIRA (1991) descreve a abordagem de Washington sobre as causas da crise latino-americana como, primeiramente, “o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número expressivo” e, em segundo plano,

consistia numa série de reformas “estruturais” estipuladas aos países subdesenvolvidos bem como ajustes macroeconômicos para garantia da estabilidade, como o combate à inflação e os sucessivos ajustes fiscais.

Os governos FHC e Lula estão em sintonia com o Consenso de Washington, contudo, de fato, existem diferenças. Como o objeto desta pesquisa se restringe ao âmbito das políticas sociais, estipula-se assim o problema central: quais são as principais diferenças quantitativas e qualitativas desses dois governos no que tange as políticas assistenciais?

Esta formulação busca questionar o censo comum que paira sobre a sociedade brasileira atual, a qual credita a Lula – claramente por mérito político deste – o papel de “salvador dos pobres” devido, principalmente, ao seu carro-chefe de campanha, o Bolsa Família, que passou ao status de unanimidade nacional após a sua repercussão socioeconômica.

O presente trabalho foi dividido em quatro capítulos com o intuito de contextualizar previamente à análise comparativa a ser feita entre os dois governos aqui tratados. O primeiro capítulo trata das premissas do neoliberalismo e, dentre elas, o papel das políticas assistencialistas e dos organismos internacionais no território brasileiro, enquanto que o segundo capítulo inicia uma exposição crítica do governo de Fernando Henrique Cardoso e suas ações no âmbito socioeconômico de caráter considerado neoliberal. A seção posterior parte para a análise dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em vista a construção de uma base comparativa, a qual, realizada no capítulo quarto busca na estatística um suporte mais consolidado para a argumentação.

“o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público.”.

Capítulo 1. A primazia da política assistencialista na concepção neoliberal de política social

O presente capítulo tem por objetivo, a partir de um estudo da atuação de duas das principais instituições econômicas mundiais – o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, explicitar os argumentos neoliberais presentes nas formulações das políticas socioeconômicas propostas, principalmente, para os países latino-americanos na busca pelo crescimento econômico e pela erradicação da pobreza.

A construção da discussão perpassa pela crise do sistema constituído a partir de Bretton Woods baseado no Estado de bem-estar social (ou *welfare state*) keynesiano atingindo o cerne da questão: o “Consenso de Washington”. Base para o pensamento neoliberal, o “Consenso” passa a suportar as reformas econômicas a partir do mecanismo da focalização dos recursos, a qual priorizava a máxima eficiência dos gastos públicos, diagnosticados como mal alocados pela gestão pública. Por último, este capítulo analisará as propostas de políticas econômicas concretamente a partir de um estudo do receituário do Banco Mundial e da atuação do BID no Brasil e alguns aspectos factuais do período compreendido pelo documento.

1.1 A crise de Bretton-Woods e o “Consenso de Washington”

Com a crise do Estado de bem-estar social nos países do centro do sistema capitalista a partir dos anos 1970, entra em crise também o pensamento econômico e, mais especificamente, as teorias de desenvolvimento que direcionou o comportamento econômico dos *policy makers* no período em questão. Enquanto, em um primeiro momento, a síntese keynesiana pautou as condutas dos Estados no período pré-crise, no período seguinte, uma nova escola de pensamento, com uma maior participação dos monetaristas, entrou em cena passando a influenciar incisivamente às políticas econômicas adotadas pelos países a partir de então.

Para que seja entendida a proposta ortodoxa de desenvolvimento dos monetaristas, cabe uma definição precisa do que foi o Estado de bem-estar social, quais os seus pressupostos, objetivos e os motivos pelos quais esse sistema entrou em colapso com a crise da dívida externa e a crise asiáticas nos anos 1980 e 1990, respectivamente.

ESPING-ANDERSEN (1991) atenta primeiramente aos distintos padrões conceituais de *welfare states* que coexistiram durante o período entre o pós-Bretton Woods e a crise do

modelo nos anos 1970. Para se obter uma definição exata de *welfare state*, devem-se investigar não somente os gastos estatais, mas também os programas direcionados *versus* programas universalistas, as condições de elegibilidade, o tipo de benefícios e serviços e, talvez o mais importante, em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão.

O mesmo autor afirma que o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Deve-se ainda considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. O Estado de bem-estar social, segundo ESPING-ANDERSEN (1994), significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em linhas gerais, “representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política”. Economicamente falando, abandonou-se a ortodoxia da pura lógica de mercado “em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos da cidadania”; moralmente, representou as ideias de “justiça social, solidariedade e universalismo”; e no âmbito político, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção da identidade nacional das sociedades capitalistas.

A crise desse modo de funcionamento, a partir de estudos feitos por RAMOS (1994), ocorreu por diversos fatores. A primeira tendência que influiu diretamente na derrocada do keynesianismo tal como ele foi planejado e executado foi a “relativamente generalizada incorporação de novas tecnologias que, elevando a produtividade, requerem cada vez menos mão de obra”, enquanto que, qualitativamente, “os requerimentos de qualificação do trabalho” (RAMOS, 1994:10) passaram a ser maiores, dificultando a incorporação dos desocupados pelo mercado de trabalho. Portanto, a primeira tendência assinalada pelo autor remete ao desemprego estrutural proporcionado, primordialmente, pelo maior grau tecnológico incorporado pelo sistema.

Findado esse período chamado de “anos dourados do capitalismo”, inicia-se na década de 1970 um movimento liberalizante pautado na concepção monetarista de desenvolvimento econômico – tendo como uma das maiores influências o economista Milton Friedman² – simbolizado pela ascensão ao poder de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, no Reino Unido. As ideias que passaram a dominar o cenário político foram sintetizadas no chamado “Consenso de Washington”, o qual propunha uma série de reformas

² Para a biografia completa e principais obras e contribuições do monetarista Milton Friedman, visite o sítio nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1976/friedman-autobio.html

destinadas aos países latino-americanos para a retomada do crescimento e redução sistemática dos níveis de pobreza.

O diagnóstico do “Consenso de Washington”, segundo BRESSER PEREIRA (1991) sobre a crise nos referidos países era basicamente o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo – o modelo de substituição de importações –, excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo. Ademais, o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. Genericamente, a receita proposta pelo “Consenso” para o “saneamento” da economia seria, no curto prazo, combater o populismo econômico e perseguir o equilíbrio fiscal e a estabilização macroeconômica. Já no médio prazo, a receita consistia em adotar uma estratégia de crescimento orientada para o mercado, ou seja, “uma estratégia baseada na redução do tamanho Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações” (BRESSER PEREIRA, 1991:5).

Sobre esse assunto, POLLINI JR. (1999) destaca qual o novo papel atribuído ao Estado a partir das reformas neoliberais recomendadas pelo “Consenso” uma vez que todas as atividades produtivas deveriam ficar a cargo da iniciativa, restando à gestão pública o investimento em “capital humano” e em infraestrutura, na segurança dos investimentos privados e em uma política macroeconômica estável.

WILLIAMSON (1990) pontuou o pensamento hegemônico que se conformou no “Consenso” e destacou dez reformas propostas pelos organismos internacionais a respeito das políticas econômicas que deveriam ser implementadas nos países devedores. As mesmas foram resumidas e topicalizadas por BRESSER PEREIRA (1991) da seguinte maneira:

- 1) Disciplina fiscal visando eliminar o déficit público;
- 2) Focalização e aumento das despesas públicas nas áreas da saúde e da educação, isto é, investimento no “capital humano”, eliminando os subsídios (considerados agentes distorcivos);
- 3) Reforma tributária com possível aumento dos impostos, no entanto “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”;
- 4) As taxas de juros deveriam ser positivas e determinadas pelos mercados;
- 5) A taxa de câmbio deveria ser competitiva e determinada pelo mercado;
- 6) O comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais);
- 7) Os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições;

- 8) As empresas públicas deveriam ser privatizadas;
- 9) As atividades econômicas deveriam ser desreguladas;
- 10) O direito de propriedade deve se tornar mais seguro.

GORE (2000), ao tratar da ascensão e da queda do novo paradigma instituído, sumariza, em termos gerais, as reformas econômicas proposta pelo “Consenso de Washington”:

“In broad terms, this approach recommends that governments should reform their policies and, in particular: (a) pursue macroeconomic stability by controlling inflation and reducing fiscal debts; (b) open their economies to the rest of the world through trade and capital account liberalization; and (c) liberalize domestic product and factor markets through privatization and deregulation.” (Gore, 2000:789-790)³

Foram formuladas outras abordagens – como, por exemplo, a abordagem fiscal – sobre a crise do final da década de 1970 e início da década de 1980 nos países latino-americanos, porém não é um aspecto relevante para os fins específicos desta pesquisa⁴.

Ao orientar os esforços de comércio para o mercado internacional, STIGLITZ (1998), complementa as propostas reformistas ao enfatizar o papel dos países subdesenvolvidos como exportadores de produtos primários recomendando a especialização dos mesmos em suas vantagens comparativas.

Na década de 1990, após algumas tentativas falhas de aplicar os ideais desenvolvidos pelo “Consenso de Washington”, fez-se necessário algumas modificações no discurso neoliberal que passou a incorporar não somente o vetor econômico, mas também o social ao sofrer influência da abordagem do Desenvolvimento Humano Sustentável (em inglês *Sustainable Human Development – SHD*).

Afinal, via-se necessário uma mudança nos preceitos do “Consenso”, uma vez que, com a crise da dívida nos anos 1980 nos países latino-americanos e, posteriormente, com a crise asiática, as políticas propostas até então ficaram em uma posição de xeque em relação a sua efetividade. A abordagem do SHD prioriza a melhora na condição de vida das pessoas a partir da redução dos níveis de pobreza e aumento dos níveis de emprego, o qual traria o tão esperado crescimento com equidade.

³ Em português: “Em termos gerais, esta abordagem recomenda que os governos deveriam reformar suas políticas e, em particular: (a) buscar a estabilidade macroeconômica por meio do controle da inflação e redução de débitos fiscais; (b) abrir as suas economias para o resto do mundo através do comércio e da liberalização da conta de capital e (c) liberalizar o produto interno e os mercados de fatores, com privatizações e desregulamentação ”.

⁴ Para maiores detalhes sobre as outras abordagens e as distintas propostas de reformas, ler Bresser Pereira (1991).

O conceito de SHD, segundo AGOSIN (1999) compreende uma noção mais abrangente de desenvolvimento que o entende como um processo mais complexo do que simplesmente crescimento, de forma que a redução da pobreza, a equidade, a maior equalização dos direitos entre os gêneros, o maior emprego produtivo para todos, a maior qualidade do emprego, acesso aos serviços sociais (educação e saúde, por exemplo) indispensáveis para uma vida com dignidade e preservação do ambiente para as futuras gerações⁵, também são fatores que devem ser levados em consideração na formulação das políticas socioeconômicas para o desenvolvimento.

OCAMPO (1998) pontua essa mudança na perspectiva dos princípios do “Consenso de Washington” a partir dos anos 1990 no seguinte trecho:

“In the course of the 1990s, the international and regional economic debate has gradually been changing in terms of its content. The initial emphasis on the principles of the Washington Consensus on macroeconomic adjustment and market liberalization has been giving way to a more balanced view in which, as the chief economist of the World Bank recently noted, more instruments and broader objectives are proposed for the development process (Stiglitz, 1998). While not denying the importance of macroeconomic stability and the advantages of more open markets, improved functioning of such markets and of the public structures is increasingly seen as an important complementary means of pursuing objectives which go beyond economic growth to include equity and social cohesion, environmental sustainability and democratic development.”
(OCAMPO, 1998:1)

É notável a transformação do paradigma com a introdução da abordagem do SHD e o lado humano do “Consenso de Washington” se afluou a partir de então. Basta agora esclarecer concretamente quais as políticas socioeconômicas que passaram a ser propostas pelos principais organismos internacionais de promoção do desenvolvimento a partir da redução dos níveis de pobreza.

⁵ Em inglês nas palavras do autor: *“There is also agreement that development is a broader process than growth, encompassing considerations of poverty reduction, equity, greater gender equality, greater productive employment for all, higher quality of employment, access to social services (e.g., education and health) that are indispensable for life with dignity, and preservation of the environment for future generations; in sum, the enhancement of the capabilities of people to satisfy their own needs.”* (Agosin, 1999:4)

1.2 A atuação do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil

De forma geral, o Banco Mundial (BIRD)⁶ e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm suas linhas abrangentes de propostas aos países objetivadas na redução da pobreza, na promoção da equidade social, na modernização do Estado, na integração regional e no desenvolvimento sustentável.

1.2.1 O Banco Mundial

O BIRD foi criado no período pós Segunda Guerra Mundial nos Estados Unidos com o objetivo de prover aportes financeiros a países em situações de risco, de emergência humanitária e na reconstrução de países destruídos por guerras e/ou desastres naturais. O mesmo também tem como foco a promoção do progresso econômico e social dos países carentes, principalmente no que diz respeito à redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável.

No início da década de 1980, o Banco Mundial empreendeu uma modalidade de empréstimos – categorizados como de ajuste estrutural, que, mais tarde, se tornaram empréstimos de ajuste setorial. Essa nova modalidade foi tomada como resposta à crise econômica pela qual o Brasil e outros países da América Latina estavam passando. Os ajustes estruturais foram concedidos aos países através de quatro pontos básicos explicitados por STEPHANOU (2005): “realização de uma política comercial de preços; revisão da política de investimentos públicos; reorientação da política orçamentária; reformas institucionais com garantia de maior eficácia ao setor público” (STEPHANOU, 2005:142).

O relatório de combate à pobreza do BANCO MUNDIAL (2001) no caso brasileiro busca salientar esse novo caráter do, pode-se assim dizer, “pós-Consenso de Washington” ao colocar a pobreza como *locus* do problema do desenvolvimento nos países atrasados. Primeiramente, o relatório define todas as facetas do objeto em questão, porém se utiliza, para fins analíticos, uma simplificação da pobreza. Exclui-se da análise as políticas especificamente direcionadas para a redução da pobreza rural, tais como o desenvolvimento rural e a reforma agrária.

⁶ O Grupo Banco Mundial surgiu a partir da criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e, além deste banco, é também composto por outras agências e associações. No entanto, para fins deste trabalho, o somente o BIRD será analisado.

“(...) identificada como uma privação de bem-estar inaceitável para um ser humano. Essa definição de pobre abrange renda e consumo insuficientes, o não-atendimento de necessidades básicas como educação, saúde, nutrição e moradia, insegurança e risco, bem como falta de voz e de poder. Para fins de análises quantitativas, contudo, este relatório adotou uma definição bem mais restrita de pobreza, como sendo apenas insuficiência de renda ou consumo.” (BANCO MUNDIAL, 2001:1)

O mesmo relatório se concentrou numa linha de pobreza extrema de R\$ 65 per capita (para uma família de quatro pessoas sendo dois adultos e duas crianças totalizaria R\$ 260) para poder traçar um perfil baseado na “eficiência”. Contudo, o salário mínimo brasileiro em dezembro de 2001, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)⁷ era de R\$ 151 ou uma renda per capita, nas mesmas condições familiares, de R\$ 37,75. O mesmo DIEESE ainda estuda o que eles chamam de salário mínimo necessário e este deveria ser, na mesma data, R\$1.101,54 ou R\$ 275,38 per capita. O salário mínimo de acordo com o preceito constitucional, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim⁸. A família considerada é de dois adultos e duas crianças, sendo que estas consomem o equivalente a um adulto. Ponderando-se o gasto familiar, chega-se ao salário mínimo necessário. Portanto, a definição de pobreza do Banco Mundial, na verdade, utiliza um valor de renda familiar acima do valor de fato praticado no Brasil e bem abaixo daquele pensado como o ideal para uma “vida digna” de uma família.

O próximo aspecto salientado pelo relatório em questão foi a correlação entre pobreza/escolaridade e pobreza/número de dependentes. No primeiro ponto, o Banco Mundial aponta que a maior parcela dos pobres tem menos de um ano de escolaridade e que quase não existem indivíduos pobres com doze anos ou mais de escolaridade. Na segunda comparação, a conclusão foi que a taxa de pobreza aumenta com o número de dependentes.

Identificadas as causas da pobreza no Brasil, o relatório formula três cenários distintos de ataque à pobreza. O primeiro cenário era a erradicação imediata da pobreza, porém, eles próprios já descartam esta opção, uma vez que “essa estratégia exigiria transferências anuais da ordem de R\$ 27 bilhões para os pobres” (BANCO MUNDIAL, 2001:9), muito além da capacidade da economia. O próximo cenário está baseado numa taxa de crescimento considerada otimista (cerca de 6% ao ano até 2015), melhorias na educação e

⁷ Para maiores informações ver www.dieese.org.br

⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV

“transferências adicionais de R\$ 1,5 bilhão para os pobres”. Esse cenário permitiria cortar pela metade a taxa de pobreza e demonstrar o impacto do crescimento nesse sentido. O terceiro e último cenário baseia-se num crescimento lento (cerca de 2% ao ano até 2015), melhorias educacionais e “transferências adicionais da ordem de R\$ 5,4 bilhões para os pobres”. Esse cenário também permitiria cortar a taxa de pobreza a partir de um esforço maior das despesas sociais da União.

Desenhados os possíveis cenários, o próximo passo definido pelo relatório é apontar as políticas que devem ser tomadas para o combate à pobreza. Contudo, existem obstáculos que devem ser superados para uma redução mais eficiente da mesma, topicalizado da seguinte forma:

“(i) oportunidades limitadas em decorrência do baixo crescimento econômico no passado e o impacto relativamente pequeno desse crescimento na redução da pobreza, dado um quadro de grande desigualdade de renda; (ii) poucos avanços na educação; (iii) más condições de saúde; (iv) falta de recursos físicos e serviços para os pobres; (v) lacunas na rede de segurança social e a consequente insegurança e vulnerabilidade; (vi) problemas ligados à qualidade e à focalização das despesas sociais; e (vii) limitações na capacidade dos pobres de se manifestarem e participarem dos processos de tomada de decisão em relação a assuntos que lhes digam respeito” (BANCO MUNDIAL, 2001:12)

A estratégia proposta era que, a partir de uma estabilidade econômica – nesse sentido o relatório ressalta a importância do Plano Real na resolução do problema inflacionário brasileiro – e fiscal, criar-se-iam oportunidades econômicas para os pobres. Além disso, os investimentos no “capital humano”, na segurança nacional e na inclusão social consistiam os outros pilares de ações fundamentais para o combate à pobreza.

A partir disso, cinco princípios norteavam o plano de reformas recomendadas no dito relatório. Eram eles:

“a) as distorções de mercado precisam ser eliminadas e os regulamentos reformulados para que os mercados atendam melhor às necessidades dos pobres; b) as despesas sociais deveriam ser melhor focalizadas para beneficiar os pobres e deveriam ser usadas abordagens diferentes, conforme as necessidades dos diferentes tipos de programas; c) as despesas sociais deveriam ser alocadas para os programas que trazem, para os pobres, maior benefício por unidade de despesa pública; d) os programas sociais deveriam ser voltados para as demandas dos pobres e deveriam permitir a maior liberdade de escolha possível para os beneficiários; e e) a eficiência interna dos programas deveria melhorar” (BANCO MUNDIAL, 2001:12-13)

A palavra de ordem era (e ainda é) focalização. O diagnóstico do Banco Mundial acusa uma ineficiência dos gastos públicos e a ferramenta para a solução era a focalização dos

recursos no combate à pobreza, a qual estimularia ainda mais o crescimento e, conseqüentemente, aumentariam os recursos disponíveis para reduzir ainda mais este aspecto, constituindo-se num autodeterminante ciclo virtuoso de crescimento e redução dos pauperizados.

O relatório também sugere que é possível expandir gradativamente a rede de segurança social sob o critério da focalização. Por exemplo, para o Banco, as aposentadorias em geral (e particularmente as aposentadorias do setor público) não estão focalizadas nos pobres, “elas deveriam ser autofinanciáveis e não deveriam depender de grandes dotações do orçamento” (BANCO MUNDIAL, 2001:22). Permite-se, assim, realocar recursos para programas que focalizem os pobres.

1.2.2 O Banco Interamericano de Desenvolvimento e demais considerações

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é uma instituição financeira criada no contexto da Guerra Fria e se constitui na principal fonte de financiamento multilateral para a América Latina e o Caribe. Ademais, o BID promoveu a redefinição das políticas estruturais aos países periféricos e, a partir da década de 1960, com o aval do BIRD, introduziu as Américas nos seus planos, sendo que a participação mais intensificada ocorreu mesmo nas décadas de 1980 e 1990, particularmente na América Latina e no Caribe.

Nas palavras de STEPHANOU (2005), o Banco visa à promoção de implementações que priorizem o aumento da eficácia e “ampliem o alcance junto à população necessitada, além de assistir em políticas e projetos de inclusão social” (STEPHANOU, 2005:144). O Brasil, principal cliente do BID, já registrou financiamentos da ordem de US\$ 21 bilhões desde a criação do Banco.

Entre o início dos anos 1960 e o final da década de 1980, o BID atuou intensamente em áreas de infraestrutura (como transporte, por exemplo) e no âmbito social (construção de casas populares, educação, etc.).

Em compasso com as políticas do Banco Mundial, o BID foi um dos principais agentes financiadores dos programas sociais nos moldes neoliberais. SCHERMA (2007) pontua que a importância do BID no aporte de empréstimos se dividia entre áreas de atuação, ou seja, no período de 1979 a 1982, por exemplo, 50% do programa de empréstimos do BID se orientaram para grupos de baixa renda, enquanto que entre 20 e 25% dos projetos deveriam se direcionar ao setor energético (infraestrutura) e 20 e 25% para projetos que incrementassem o

setor exportador dos países (orientação para o exterior), ou para substituir importações, de modo a aliviar o peso do serviço da dívida.

A partir da década de 1990, o BID passa a orientar sua assistência a partir do novo prisma desenvolvimentista do *mainstream*, isto é, os planos de atuação do Banco passaram a se basear em três vertentes: a abertura econômica, a estabilização macroeconômica e a modificação do regime de câmbio.

Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁹ realizou um estudo dos programas sociais criados até então e percebe-se claramente a influência do pensamento expresso no relatório do Banco Mundial em questão na adoção das políticas sociais brasileiras.

O documento da OIT pontua os mais diversos programas e políticas sociais criados e/ou ampliados até o ano de 2001, dando um tratamento especial por área de atuação (educação, saúde, alimentação, etc.). Para retratar a adesão do Governo Federal ao receituário do Banco Mundial e do BID, o Bolsa-Escola, criado em 2001, pagava uma “mensalidade” para cada família que mantivesse seus filhos na escola. Contudo, nos moldes como o Bolsa-Escola fora criado, havia certas limitações e a quantia estabelecida do benefício era irrisória. Já o Bolsa-Família, criado por Lula em 2003, incorporou aspectos do programa anterior e procurou ampliar a quantidade de recursos transferidos aos pobres, porém mantendo o mecanismo de focalização nos mesmos.

O movimento de máxima eficiência empreendido pelos organismos internacionais nesse novo contexto de desregulação poderá ser mais bem analisado nos próximos capítulos nos quais serão tratados os recentes governos brasileiros com maior nível de detalhamento.

⁹ Para um maior detalhamento dos programas sociais do período compreendido entre o final da década de 90 e início dos anos 2000, ver KASSOUF, ALMEIDA & PONTILI (2004)

Capítulo 2. FHC e a implantação do modelo neoliberal de política social

Pontuadas as características e doutrinas do neoliberalismo e seus mecanismos de atuação nos países periféricos do sistema capitalista, parte-se, nesta altura da argumentação, para uma análise do período compreendido entre 1993 a 2002, quando surge no cenário político a figura de Fernando Henrique Cardoso.

Primeiro como Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco e posteriormente como Presidente da República em dois mandatos consecutivos, Fernando Henrique, na busca incessante pela estabilidade macroeconômica, seguiu à risca o receituário proposto pelos organismos internacionais BIRD, BID e Fundo Monetário Internacional (FMI) do “ajuste fiscal” baseado na eficiência do gasto público e da estabilidade dos fundamentos econômicos, ao lançar mão do Plano Real.

O capítulo que se segue procura mostrar os elementos que suscitam pensar a afirmação anterior e em que medida a política social de FHC se enquadra nesta perspectiva e as mudanças ocorridas no sentido da focalização dos recursos. O caminho a ser percorrido pela dissertação se inicia na ascensão política de Fernando Henrique Cardoso a partir do êxito do Plano Real na estabilização, a qualquer custo, da economia brasileira, dando ênfase ao direcionamento proposto à política social para alcançar tal objetivo. Para facilitar a exposição, o texto será subdividido seguindo os dois mandatos de Cardoso – 1994 a 1998 e 1998 a 2002.

2.1 O primeiro mandato (1994-1998): a estratégia de FHC para o desenvolvimento social

Com os sucessivos fracassos dos planos de estabilização econômica propostos pelos governos anteriores, o Plano Real, proposto pelo então Ministro da Fazenda do Presidente Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, surgiu em um cenário de inflação elevada e galopante como a solução mais imediata para este grande problema que assolava o país.

2.1.1 Proposta de governo e a guinada neoliberal

A partir da proposta de governo de Fernando Henrique para o seu primeiro mandato, intitulado como “Mãos à obra”, o então presidente desenha um projeto para o

desenvolvimento do país. Segundo CARDOSO (1994), no curto prazo, a estratégia para a definição de um novo modelo econômico deveria, necessariamente, acompanhar três políticas principais de modo a garantir a “estabilidade do ambiente econômico”: a busca pela invariabilidade da moeda, a definição de regras básicas sobre investimentos e a redefinição dos esquemas de financiamento.

Para o presidente, o modelo de desenvolvimento baseado no *Welfare State* havia se esgotado, fazendo-se necessário implementar “um novo modelo de desenvolvimento que combata a miséria, melhore a distribuição de renda, assegure a inserção inteligente da economia brasileira no mundo e reorganize o Estado” (CARDOSO, 1994:4). A construção do novo país, proposto por FHC, se enquadrava perfeitamente nos marcos neoliberais propostos por FMI e BIRD, no sentido que a manutenção de uma política macroeconômica consistente, a qual compreenda a inflação e o déficit público em patamares controlados, aliada a uma maior abertura da economia, crescente desregulamentação e privatização, tornar-se-iam condições necessárias para tal.

2.1.2 A estratégia da política externa e seus reflexos na política social

Outro ponto extremamente importante do governo FHC que corrobora com o movimento neoliberal até então exposto e que ajuda na compreensão da estratégia de desenvolvimento socioeconômico empreendido no Brasil se trata das relações internacionais empreendidas. RAMPINELLI (1998), ao tratar da estratégia da política externa de Fernando Henrique, conclui que esta fora essencialmente “subserviente” ao que ele chama de “governo mundial de fato”. Afinal, no discurso de posse, em 1994, continua o autor, FHC defendeu a inserção do Brasil no desenho da nova ordem internacional pós-guerra fria sem sequer questionar. O “governo mundial de fato”, composto por FMI e Banco Mundial no setor de finanças, a Organização das Nações Unidas (ONU) no campo político, a Organização Mundial do Comércio (OMC) no que tangencia as relações comerciais e o Grupo dos sete países mais industrializados (G-7), ditava as regras, enquanto que, dentro destes marcos, FHC desenhava a política socioeconômica a ser implantada, ampliada, reduzida ou eliminada.

Nesse sentido, a política social, segundo o mesmo programa de governo, deveria ser focalizada nos “bolsões de miséria” do território brasileiro. A estratégia era a extrema eficiência do gasto social, focalizando os mais pobres dentro do grupo considerado pobre. Em sintonia, o BANCO MUNDIAL (2001) conceitua a pobreza no período como um “fenômeno complexo e multidimensional” definindo um perfil do público-alvo. A linha de pobreza utilizada

era de R\$ 65,00 *per capita*, no ano de 1996, a preços compatíveis à região metropolitana de São Paulo.

Convém contrapor que, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em dezembro de 1994, uma família de quatro pessoas deveria receber uma quantia equivalente a R\$ 728,90 para poder viver dignamente conforme o preceito presente na Consituição de 1988¹⁰, resultando em R\$ 182,22 *per capita*, ou seja, a meta do Banco Mundial para a linha de pobreza correspondia a 36% do valor que a legislação considera um nível decente de vida.

Ainda no âmbito social, o primeiro mandato foi marcado pelo documento “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social”, elaborado pelo assessor especial do presidente, Vilmar Faria. O documento objetivava sintetizar as diretrizes básicas que seriam tomadas nesta alçada. Foi criada, a partir disso, a Câmara de Política Social da Casa Civil, em 1996, a qual teria a responsabilidade de assegurar as condições necessárias para a execução dos programas propostos, no tocante ao financiamento, gerenciamento, acompanhamento, avaliação e revisão das ações propostas. Para TIEZZI (2004), a reestruturação visava:

“[...] descentralizar a execução; elevar a participação e o controle públicos; racionalizar gastos; aumentar a eficiência alocativa; eliminar desperdícios; melhorar a qualidade dos serviços prestados; ampliar a cobertura universalizando os serviços e, sobretudo, aumentar o seu impacto redistributivo” (TIEZZI, 2004:54).

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostram que, neste período, os gastos com políticas sociais tiveram um incremento substancial impulsionado, principalmente, pela estabilização macroeconômica lograda pelo Plano Real e também devido à estratégia de privatizações, as quais geraram um caixa suficiente para a criação e expansão de programas assistenciais. Não se deve deixar de reconhecer alguns avanços neste sentido, tais como o Censo Escolar – iniciado em 1996, tendo como meta disponibilizar informações e estatísticas acerca da realidade do sistema educacional brasileiro – e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

DRAIBE (2003) pondera de forma que “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” (DRAIBE, 2003:72), não abrangendo, portanto outros programas públicos sociais ou de impacto social. A focalização passou a ser uma tendência dos programas

¹⁰ BRASIL (1988), Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV.

sociais, a qual se acentua no segundo mandato de FHC, ilustrada pela criação do Bolsa-Escola no Distrito Federal e do Renda Mínima em Campinas, em 1995.

Tendência esta também assinalada por FAGNANI (2005), o qual afirma que o movimento, por ele chamado de “contra-reforma liberal”, iniciado em 1964, “conseguiu impor a focalização como a política social possível no Brasil [...] num país onde a pobreza encontra-se universalizada” (FAGNANI, 2005:434). Este paradoxo, no período analisado, pode ser visto concretamente também a partir do Programa Comunidade Solidária, lançado no início do primeiro mandato de FHC, de fato, “o programa tentava articular as ações focalizadas no interior das políticas universais” (FAGNANI, 2005:555).

2.1.3 O início da desconstrução: o Fundo Social de Emergência

A partir da implementação do Plano Real, e ainda em sua fase preliminar no final de 1993, as políticas universais inscritas na Constituição sofreram um violento golpe, com a criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas, que passou a vigorar a partir de 1994. Esse mecanismo, chamado de Fundo Social de Emergência (FSE), reduziu os recursos previstos para a área social ao conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

Criado para vigorar por apenas 2 anos, o FSE foi renovado e renomeado, após o término da medida, para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o qual vigorou de 1996 a 1999. Este mecanismo permitia ao governo federal uma maior maleabilidade dos recursos direcionados para alguns setores da política social considerados “não essenciais”. Com a blindagem da vinculação, por exemplo, os recursos direcionados à Seguridade Social e à Educação, não sofreram desvios devido à necessidade do “ajuste fiscal” que a economia brasileira almejava alcançar. A salvaguarda jurídica, no caso, resguarda a universalidade do direito social independente da conjuntura macroeconômica nacional e internacional. DELGADO & CASTRO (2004) atentam para o movimento de desconstrução dos direitos sociais, garantidos pela Constituição de 1988, que começa a tomar corpo no primeiro mandato e se acentua no segundo¹¹.

¹¹ Para os autores citados, “por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação”. Para tal, a Constituição fora criada combinando “medidas que garantem uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios”.

2.2 O segundo mandato (1998-2002)

Em 1998, Fernando Henrique Cardoso, visando à continuidade de seu projeto anterior, desenvolveu o Plano Plurianual (PPA), posteriormente conhecido como Programa Avança Brasil, que, coerentemente com o Plano de Estabilização Fiscal, enquadrava os programas e ações governamentais dentro do orçamento fiscal para o período.

Segundo o PPA, proposto para ser um plano de ações de médio prazo consistia em diretrizes e os principais objetivos do governo FHC para o respectivo período. O trecho que se segue foi retirado do programa de Cardoso, Avança Brasil.

“consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social e consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos” (AVANÇA BRASIL)

A estratégia, segundo Vilmar Faria, era, “do ponto de vista orçamentário, [...] criar mecanismos que protejam os principais programas sociais das variações cíclicas e dos cortes de gastos que as exigências do equilíbrio fiscal podem, periodicamente, impor” (apud TIEZZI, 2004:55). Além do Avança Brasil, conforme TIEZZI (2004), FHC cria a Rede de Proteção Social, no contexto dos acordos entre Brasil e “governo mundial de fato”.

2.2.1 FHC e as instituições internacionais

O alinhamento entre governo Fernando Henrique, FMI e Banco Mundial no segundo mandato reforça a tendência focalizadora no âmbito do desenvolvimento social. A importância dos programas de transferência de recursos defendidos pelas instituições internacionais cresceu rapidamente de forma que, como assinala FAGNANI (2005), o Programa Comunidade Solidária, por exemplo, “foi perdendo espaço para os chamados programas sociais de ‘segunda geração’, marcados pela transferência de renda focalizada nos mais pobres” (FAGNANI, 2005:437). A política social dentro dos paradigmas criados no início do primeiro mandato de FHC teve um ponto de agravamento do processo focalizador em 1998, como pontua o mesmo autor.

“[...] partiu-se de uma concepção inicial em que se buscava articular as ações focalizadas no âmbito das políticas universais, para outra, a própria estratégia de enfrentamento da pobreza. Ao longo desse processo, foi havendo um

deslocamento progressivo em direção dos programas baseados na transferência monetária aos mais pobres” (FAGNANI, 2005:554)

Nesse contexto, foram instituídos o Programa Comunidade Ativa e o Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano. O primeiro era voltado ao desenvolvimento local nos municípios mais carentes, enquanto que o segundo, também denominado de Projeto Alvorada, localizavam e garantiam ajuda aos estados que forem diagnosticados como de menor Índice de Desenvolvimento Humano. Ainda nesse sentido, os “programas de segunda geração” remetem à preocupação, lançada explicitamente pelo programa Avança Brasil, com o aperfeiçoamento dos programas federais de transferência de renda.

2.2.2 O Bolsa-Escola e os programas de transferência de recursos

Segundo documento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2001, o programa Bolsa-Escola se tornou uma lei federal – Lei nº 10219 –, sendo assim, expandiu-se do Distrito Federal para todos os estados da federação. Para fins de comparação posteriormente na argumentação, cabe inserir alguns pormenores deste que fora o mais relevante dos programas assistenciais de Fernando Henrique.

Eram elegíveis ao programa Bolsa-Escola as famílias que possuísem membros em idade escolar (entre seis e quinze anos) devidamente matriculados e com frequência maior ou igual a 85%. O programa nacional previa um pagamento por criança e limitava o número de crianças beneficiárias de uma mesma família de modo que não houvesse incentivo para aumento na taxa de fecundidade entre a população alvo. Segundo a regra em vigor no período, eram concedidas no máximo três bolsas mensais por família elegível, independentemente do número de crianças em idade escolar entre seus componentes. Quando todos os requisitos eram preenchidos, a União pagava, diretamente ao beneficiário por meio de cartões magnéticos R\$ 15,00 por criança, até o limite máximo de três crianças por família que tem renda *per capita* inferior a R\$ 90,00.

Podem-se ainda ser citados o Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Qualificação e o Bolsa-Renda, criados em 2001, além do Auxílio-Gás (2002), contudo não atentarei nos detalhes dos mesmos.

Sem dúvidas, programas desta natureza assistiram diversas famílias na linha da miséria reduzindo, por exemplo, a fuga escolar por parte das crianças e os índices de trabalho infantil, no caso do Bolsa-Escola, e nesse sentido, planos de transferências diretas de recursos para os mais necessitados se mostraram, e ainda se mostram, um mecanismo inteligentemente

proposto para redução dos conflitos sociais decorrentes da pobreza, contudo possuía limites evidentes que serão tratados em um capítulo posterior.

Para finalizar o período compreendido pelos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, em 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como contraparte dos aportes financeiros concedido pelo FMI, Banco Mundial e BID ao Brasil. A LRF foi aprovada com o objetivo de enxugar os gastos públicos e, em concordância com o Fundo de Estabilização Fiscal, vincular a receita pública ao pagamento de juros da dívida recém ampliada. Percebe-se que, no contexto apresentado, a desvinculação proposta pela FEF e a vinculação da LRF ao pagamento dos juros, a política social passa a viver a incerteza e a oscilação da conjuntura macroeconômica.

Capítulo 3. Lula: expansão, aprimoramento e consolidação do modelo neoliberal de política social

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a pasta da Presidência da República, em 2002, representou algo inédito para o país. Foi a primeira vez que um operário alcançou o cargo máximo do Executivo. Tal fato refletiu a insatisfação da população com o modelo de desenvolvimento empreendido até então por Fernando Henrique Cardoso, o qual, a partir de mecanismos impostos pelas instituições financeiras internacionais, iniciou um processo de desconstrução dos direitos sociais dos trabalhadores brasileiros em prol de um ajuste fiscal sem precedentes.

No entanto, a esperança depositada em Lula não foi correspondida. O novo governo não só manteve os pilares do modelo capitalista neoliberal dependente, “como está aprofundando alguns dos aspectos desse modelo” (BOITO JUNIOR, 2003:1), porém, diferentemente do governo anterior, Luiz Inácio levou a sério a importância política e social da focalização das despesas sociais, “compreendendo sua função amortecedora de tensões sociais no interior do projeto liberal” (FILGUEIRAS, 2007:36). O capítulo presente procura examinar os aspectos e as ferramentas utilizadas que sugerem esta interpretação. A divisão metodológica ocorre a partir dos avanços programáticos da proposta de Lula, perpassando desde a forma como foi estruturado o governo de coalizão à aplicação do carro-chefe de campanha: o Bolsa Família.

3.1 Primeiros aspectos do governo Lula

“Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.” (LULA DA SILVA, 2002:3). As palavras do então candidato à presidência do Brasil tinham como objetivo “acalmar” os mercados e transpassar a imagem renovada de Lula, sem o radicalismo presente em sua história. A “Carta ao povo brasileiro” foi um documento de apenas quatro páginas o qual mostrou à população a escolha política de Lula. DRUCK & FILGUEIRAS (2007), no âmbito das políticas sociais, destaca o continuísmo em relação ao governo anterior, “apesar dos discursos em contrário, que tentam dignificá-la e diferenciá-la – apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza” (DRUCK & FILGUEIRAS, 2007:25).

3.1.1 A formação da burocracia lulista

A equipe formada por Lula não tocou na herança de FHC – a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários –, no entanto, faz-se necessário entender, como assinala BOITO JUNIOR (2003), que “além de conquistar a fração superior da classe média, o neoliberalismo obteve um ‘impacto popular’ no Brasil.” (BOITO JUNIOR, 2003:4) O discurso neoliberal neutralizou e/ou atraiu setores das classes populares e do operariado. Lula constrói em seu primeiro mandato o que o mesmo autor chama de “corporativismo operário”.

Convocando líderes sindicais da corrente Articulação Sindical para compor sua equipe de governo, Luiz Inácio, de forma brilhante, internalizou setores chave da economia, como bancários (Ministérios da Previdência, da Comunicação Social e das Cidades), petroquímicos (Ministério do Trabalho), médicos (Ministério da Fazenda) e metalúrgicos (Presidência da República). BOITO JUNIOR (2003) enfatiza que, no mínimo, “uma centena de sindicalistas originários da mesma corrente estão ocupando altos postos na administração e nas empresas públicas” (BOITO JUNIOR, 2003:6).

3.1.2 Redução de direitos sociais e focalização dos recursos

Como sinal da mudança de posição, ainda no início do mandato Lula elevou os superávits fiscais para mais de 4,25% do PIB (anteriormente, 3,75% do PIB) e seguiu e aprofundou a empreitada, iniciada por FHC, de desconstrução dos direitos sociais em prol da política focalizada nos mais pobres entre os pobres. O projeto de reforma previdenciária de 2003 – aprovada em dezembro do mesmo ano –, o atual governo retomava os principais pontos que haviam sido derrotados durante a reforma promovida por Fernando Henrique, a saber: o estabelecimento de um teto para a aposentadoria dos servidores, pondo fim ao direito à integralidade; e o “início de procedimentos que, se aprofundados, levariam à unificação entre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), dos trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia, e o dos funcionários públicos” (MARQUES & MENDES, 2007:17).

“No discurso neoliberal, o alvo da revolta é localizado apenas no Estado na intervenção estatal na economia e o funcionalismo público é apresentado como o setor privilegiado por excelência, contra o qual deve ser mobilizada a insatisfação popular” (BOITO JUNIOR, 2003:15). Ao liberar recursos para o capital financeiro, a reforma previdenciária

designava como inimigo um setor das próprias classes trabalhadoras como o “culpado” pelo déficit público, possibilitando, o que o autor chama de um “novo tipo de populismo, que tem como objetivo manter cativa a simpatia política difusa desse setor popular pauperizado e desorganizado” (BOITO JUNIOR, 2003:17). Para tal, Lula expande e aprimora os programas de transferência de recursos, como vai ser exposta a seguir.

No mesmo sentido, MARQUES & MENDES (2007) atentam para a tentativa de reforma dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) encabeçada por representantes do governo, os quais defendiam a aplicação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para os estados e municípios. Reduzir-se-iam, assim, R\$ 3 bilhões em nível dos estados e R\$ 2,5 bilhões em nível dos municípios, caso a desvinculação de 20% fosse aplicada à arrecadação prevista para 2003. Contudo, frente à grande oposição, a proposta foi retirada do projeto do executivo.

No âmbito da política social, o governo Lula, a partir do desenho do Programa Fome Zero, atestava para o continuísmo do modelo assistencial neoliberal pautado na alocação dos recursos com a máxima eficiência. A focalização nos mais pobres entre os pobres foi enraizado com a implementação do Bolsa Família, o qual será melhor detalhado na seção seguinte.

3.2 A escolha pela focalização: o Programa Fome zero e o Bolsa Família

Mesmo antes de ser empossado, Luiz Inácio Lula da Silva preocupou-se em definir o combate à fome como o carro-chefe de sua política social. O Programa Fome Zero tinha como objetivo “promover segurança alimentar e nutricional a todos os brasileiros, atacando as causas estruturais da pobreza” (BRASIL, 2004:1). Segundo GRAZIANO DA SILVA, BELIK & TAKAGI (2002), três grandes eixos de atuação deveriam ser desenvolvidos para alcançar tal meta: “ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender a parcela da população excluída do mercado” (GRAZIANO DA SILVA, BELIK & TAKAGI, 2001:3). O diagnóstico do Programa se pautava nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1999, a qual apontava, no Brasil, 44 milhões de pessoas “muito pobres”. Esta categoria (considerada potencial beneficiária pelo programa), segundo os formuladores, compreendia as famílias com renda de cerca de R\$ 180,00 por mês. Uma das fontes de recursos do Programa Fome Zero era o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que era formado por doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou

estrangeiras. Neste programa, as transferências de recursos deveriam ser utilizadas necessariamente para a compra de produtos alimentícios definidos previamente pelo governo.

Após o fracasso operacional deste programa o governo Lula criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome propondo uma reforma ministerial, centralizando, a partir de então, programas assistenciais já em vigor num único só: o Bolsa Família. Nesse sentido, MARQUES & MENDES (2006) atentam para um fato extremamente relevante do novo programa, afinal o Bolsa Família se constituiu (e ainda se constitui) “um esforço sem paralelo, de transferência de renda para as famílias mais pobres, na história do país”.

O programa Bolsa Família foi criado pelo governo federal por meio da medida provisória nº 163, de 20 de outubro de 2003, e tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. Inicialmente, seriam integradas ao programa as famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50 e as que já recebiam benefícios dos programas até então. Para todas as famílias selecionadas, com renda mensal de até R\$ 50,00 por pessoa, o Bolsa Família depositaria, mensalmente, um benefício fixo de R\$ 50,00, tenham filhos ou não. Além desse valor fixo, as famílias com filhos entre 0 e 15 anos teriam um benefício variável de R\$ 15,00 por filho, até o limite de três beneficiários. Para as famílias com renda mensal acima de R\$ 50,00 e até R\$ 100,00 por pessoa, o Bolsa Família iria depositar mensalmente o benefício variável de R\$ 15,00 por filho de 0 a 15 anos até o limite de três benefícios.

Tal assistência surgiu da unificação de programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação – Fome Zero – e o Auxílio Gás), como contrapartida da ajuda e para assegurar o recebimento contínuo da mesma, a família teria que manter em dia a vacinação dos filhos, comprovar a frequência escolar, visitar regularmente os postos de saúde da rede pública e participar de atividades de orientação alimentar e nutricional, programas de alfabetização, cursos profissionalizantes, entre outros, quando oferecidos.

“Em maior de 2006, o programa estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11,118 milhões de famílias, atingindo, portanto, quase 47 milhões de brasileiros” (MARQUES & MENDES, 2007:20). Com um escopo maior, o programa abarcava também um fator inovador em relação aos programas anteriores. Foi instituída uma quantia fixa a ser recebida por todas as famílias enquadradas nos critérios preestabelecidos, além do benefício variável já presente.

Vale ressaltar, que o Bolsa Família não pode ser considerado uma política de renda mínima, uma vez que possui um caráter assistencial (não universal) e não possui relação

mínima com as necessidades básicas reais de sobrevivência, como refletem os estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), como por exemplo, em dezembro de 2006, uma família de quatro pessoas deveria receber, como renda mínima, R\$ 1.564,00, resultando em R\$ 391,00 *per capita* para uma família de quatro pessoas, ou seja, mais do que o triplo do valor definido como linha da pobreza pelo programa em questão.

É inegável a melhora na condição de vida dos beneficiários do Bolsa Família, afinal, pesquisas distintas indicam que, para as famílias beneficiárias, o auxílio corresponde, em média 21% do orçamento familiar, além do fato de que, em vários municípios brasileiros, os recursos recebidos “constituem a principal fonte de renda, superando enormemente não só a arrecadação municipal como as transferências constitucionais, os recursos destinados à saúde publica, entre outros indicadores” (MARQUES & MENDES, 2007:20).

Contudo, como atenta DELGADO (2006), o discurso hegemônico de que houve uma melhora na distribuição de renda deve ser devidamente qualificado para evitar equívocos metodológicos. Os dados da PNAD para a distribuição de renda captam somente os rendimentos do trabalho, portanto, a “meia verdade” da melhora na distribuição de renda ocorre internalizada entre os salários e os ordenados, enquanto que a relação rendimento do capital sobre trabalho vem em aumento constante ao longo dos anos. Como o mesmo autor conclui:

“O Programa Bolsa Família em 2004, único ano em que a PNAD recolheu seus dados, lançados na rubrica ‘outras fontes de renda’, tem méritos e algum efeito distributivo. Mas é um despropósito conceitual e empírico tratá-lo como causa da melhoria na distribuição pessoal da renda.” (DELGADO, 2006)

Portanto, acima das melhoras nas condições básicas que a política assistencialista proporciona, o que de fato é questionado é a sistemática preocupação dos governos na focalização dos recursos em detrimento das políticas universais associada à contínua desvinculação das receitas às despesas deste gênero. Tal fato constitui uma ameaça às famílias beneficiárias do assistencialismo, uma vez que não existe uma certeza de que irão continuar recebendo a ajuda. FILGUEIRAS (2007) conclui que, dados estes aspectos, o Bolsa Família e as políticas assistenciais são manipulatórias do ponto de vista político, “em particular quando se leva em conta o seu público-alvo: uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos” (FILGUEIRAS, 2007:39). O foco da política social neoliberal se apoia na relação direta entre o povo e o seu representante como forma amenizadora da tensão social e, ao mesmo tempo, serviente ao ajuste fiscal permanente ao qual o Brasil se insere.

Capítulo 4. Análise comparativa das políticas sociais de FHC e Lula

Como hipótese inicial deste trabalho, parte-se da ideia de que ambas as políticas sociais – do governo Fernando Henrique e do governo Lula – têm em comum a sua inspiração neoliberal, isto é, a primazia da política assistencial sobre as políticas universais. As diferenças do governo Lula são basicamente duas: a maior quantidade de recursos públicos alocados, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos; e a maior articulação dos projetos.

Para agregar elementos a fim de comprovar a proposição acima é necessário retomar pontos fundamentais dos dois governos em questão e construir uma linha de raciocínio que explicita os seus pontos de aproximação e distanciamento dentro dos parâmetros do neoliberalismo. O capítulo que se segue buscará essencialmente interpretar dados numéricos e factuais para o período em questão (1994-2010), com vistas a fortalecer a argumentação e consolidá-la como parte integrante do debate político, econômico e social brasileiro.

Antes de iniciar, para fins de esclarecimento, utilizarei a seguinte passagem de FILGUEIRAS (2007) visando à diferenciação entre política social de governo e política social de Estado:

“[...] política social de governo, que decorre de decisões das forças político-partidárias que ocupam momentaneamente o aparelho de Estado, e política social de Estado, aquela que está associada aos direitos sociais inscritos, definidos e garantidos na Constituição do país, que se tornam direitos de cidadania. A primeira está sujeita a cortes orçamentários conjunturais, com alterações, criação e/ou extinção de programas específicos; a segunda, por definição, não depende das eventuais mudanças de governos e de suas respectivas orientações políticas. Extinção, criação ou modificações de direitos sociais implicam mudanças na Constituição, o que demanda uma operação política bem mais complexa e difícil, com proposição e aprovação de emendas constitucionais.” (FILGUEIRAS, 2007:30)

Como políticas sociais de Estado, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Sistema Único de Saúde (SUS), o seguro-desemprego, o ensino fundamental, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) são os principais exemplos. Os mesmos são universais e, como citado, independem da conjuntura econômica.

4.1 A dívida pública e o constrangimento da despesa federal com políticas sociais

Tabela 1. Juros, superávit e crescimento da dívida¹²

Período	Juros (R\$ Bilhões)	SFP (R\$ Bilhões)	Aumento da DP (R\$ Bilhões)
1995-1998	211,4	-6,5	217,9
1999-2002	511,1	165,4	345,7
2003-2006/07	557,1	303,6	253,5
Total	1.068,2	462,5	817,1

Fonte: Banco Central do Brasil em: <www.bcb.gov.br>.

A tabela acima mostra a evolução dos juros, do superávit fiscal primário (SFP) e da dívida pública (DP) no período compreendido entre 1995 a 2007. É possível notar que o pagamento de juros ao capital financeiro mais do que dobraram de 1995-1998 a 2003-2006/07, somando um montante de R\$ 1,07 trilhões de dólares. Nota-se também, mesmo com o esforço político de ampliação do superávit primário, a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a dívida pública brasileira quase quadruplicou no mesmo período.

SAMPAIO JR. (2004), ao tratar do objetivo principal do superávit primário, no período correspondente aos dois mandatos de FHC (podendo ser estendido aos governos Lula), traz à tona as consequências do crescente pagamento dos juros aos credores internos e externos:

“Embora a despesa financeira com pagamento de amortização não tenha significado uma subtração de recursos fiscais disponíveis para o financiamento das políticas públicas, pois a dívida tem sido refinanciada, sua elevada magnitude gerou graves constrangimentos para a política econômica. Isto porque a necessidade de captar no mercado financeiro um volume de recursos equivalente a 23% do PIB não apenas fragilizou o governo federal na sua relação com os credores internos e externos – com sérias implicações sobre a política monetária –, como também comprometeu a possibilidade de utilizar sua capacidade de endividamento para financiar investimentos públicos e promover políticas anticíclicas.” (SAMPAIO JR., 2004:353)

Conclui-se a partir disso que, o modelo de desenvolvimento neoliberal consolidado no governo FHC e aprofundado pelo governo Lula, prioriza o cumprimento dos compromissos financeiros – os quais vêm crescendo ao longo dos anos –, por outro lado, o também crescente sacrifício do governo federal na execução da meta fiscal para o superávit primário, além de não

¹² DRUCK & FILGUEIRAS (2006)

ser suficiente para reduzir significativamente a dívida pública, como mostra o Gráfico 1, limita o raio de manobra para a ampliação e/ou criação das políticas sociais.

Gráfico 1. Dívida Líquida do Governo Federal¹³

Em % do PIB (PIB valorizado pelo IGP-DI centrado no mês)



4.2 O superávit primário e a qualidade do gasto social

O gráfico anterior mostrou a evolução da dívida líquida brasileira de 1991 à 2009, destacando alguns momentos marcantes da história brasileira. Percebe-se que, no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a dívida pública passa de cerca de 15% do PIB, em 1998, para aproximadamente 30% do PIB em 1999, ou seja, duplicam-se os compromissos num período extremamente curto. Em consequência disso, mediante acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) é aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, agravando o ajuste fiscal com fins a liberar recursos para o pagamento dos credores. Ao final de 2002 (início do primeiro mandato do governo Lula), a dívida líquida do Governo Federal alcançou o ápice de, em termos aproximados, 37% do PIB.

¹³ Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2010/p140410.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2012

Contudo, uma análise mais elaborada da dívida interna brasileira no período em questão deve incluir necessariamente um detalhamento do resultado primário para o mesmo corte temporal. Nesse sentido, a Tabela 2 mostra a composição dos gastos e dos recebimentos do governo central em categorias.

Mediante a uma redução das Outras despesas de Custeio de Capital¹⁴ (OCC), o governo de Fernando Henrique logrou um aumento do superávit primário de 0,28% para 2,1% do PIB. A categoria OCC é composta, entre outros, pelas despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – e Renda Mensal Vitalícia (RMV). Tais medidas evidenciam a escolha neoliberal de FHC no modo de conduzir as políticas sociais. A máxima eficiência dos gastos deveria, necessariamente, reduzir o gasto social de Estado e ampliar o gasto social condicionado, focalizado e assistencial.

Em outras palavras, a criação de programas sociais que atendiam os mais pobres entre os pobres era a contrabalança dos cortes orçamentários aplicados nas categorias universalistas, como o FAT e a Loas.

Tabela 2. Resultado primário do governo central¹⁵

(Em % PIB)

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005	2006
Receita bruta	18,58	22,43	23,91	23,06	23,75	25,26	25,25
Tesouro/BC	13,48	17,28	18,63	17,87	18,44	19,65	19,60
INSS*	5,10	5,15	5,28	5,19	5,31	5,61	5,65
(-) Transf.Estados/municípios	2,83	3,81	4,17	3,87	3,82	4,34	4,30
Receita líquida	15,75	18,62	19,74	19,19	19,93	20,92	20,95
Despesas primárias	15,35	16,59	17,39	16,67	17,13	18,21	18,55
Pessoal	5,16	5,24	5,45	5,02	4,74	4,77	4,75
Ativos	2,66	2,70	2,83	2,61	2,56	2,58	2,56
Civis	2,11	2,17	2,21	2,09	2,14	2,17	2,13
Militares	0,55	0,53	0,62	0,52	0,42	0,41	0,43
Inativos	2,21	2,30	2,36	2,37	2,16	2,19	2,19
Civis	1,53	1,49	1,48	1,57	1,45	1,46	1,42
Militares	0,68	0,81	0,88	0,80	0,71	0,73	0,77
Transferências	0,29	0,24	0,26	0,04	0,02	0,00	0,00
Benefícios INSS	5,40	6,20	6,54	6,88	7,12	7,55	7,85
Outras despesas (OCC*)	7,79	5,15	5,40	4,77	5,27	5,89	5,95
Despesas FAT*	0,55	0,55	0,59	0,55	0,56	0,62	0,60
Subsídios e subvenções	n.d*	0,29	0,17	0,39	0,31	0,54	0,40
Loas/RMV*	n.d	0,20	0,26	0,29	0,42	0,48	0,55
Despesas com BC	n.d.	n.d.	n.d.	0,10	0,13	0,12	0,10
Demais despesas	4,24	4,11	4,38	3,44	3,85	4,13	4,30
Ajuste metodológico (pgto. Itaipu)							
Discrepância estatística	-0,12	0,07	0,02	-0,03	0,03	0,05	0,00
Superávit primário	0,28	2,10	2,37	2,49	2,97	2,88	2,50
Tesouro/BC	0,58	3,15	3,63	4,18	4,78	4,82	4,70
INSS	-0,30	-1,05	-1,26	-1,69	-1,81	-1,94	-2,20
Memo:							
Gasto primário total ¹	18,18	20,40	21,56	20,54	20,95	22,55	22,85
Coefficiente inativos/Ativos	0,83	0,85	0,83	0,91	0,84	0,85	0,86
Civis	0,73	0,69	0,67	0,75	0,68	0,67	0,67
Militares	1,24	1,53	1,42	1,54	1,69	1,78	1,79

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), Banco Central. Para 2006, orçamento geral da União, com modificações resultantes de atualizações posteriores ao seu encaminhamento ao Congresso Nacional

¹⁴ Para maior detalhamento da OCC, ver GIAMBIAGI, 2004

¹⁵ GIAMBIAGI, 2004

Ao mostrar a evolução da receita e da despesa do governo central no período de 1995 a 2006, é possível evidenciar um crescente aumento do superávit primário – de 0,28% do PIB, em 1995-1998, para 2,5% no ano de 2006 – decorrente de uma expansão persistente das receitas como um todo. Percebe-se ainda que, mesmo com os constrangimentos apontados pelo aumento da dívida pública, as despesas governamentais continuaram crescendo no período em questão, devido aos constantes refinanciamentos que a dívida interna era submetida. No âmbito das despesas primárias, o gasto com pessoal representou umas das categorias mais atingidas pelos cortes orçamentários implementados pelos dois governos, perdendo cerca de 0,3 pontos percentuais de participação no PIB. A Tabela 3 destaca o crescimento acumulado negativo de -0,6% das despesas com pessoal no primeiro mandato do governo Lula.

Como destaca BOITO JUNIOR (2003), o discurso neoliberal colocou o funcionalismo público como o “setor privilegiado por excelência”, contra o qual deveria ser mobilizada a insatisfação popular. Contudo, alerta o mesmo autor:

“O objetivo político real é, cortando direitos e reduzindo os serviços públicos, tocar adiante a política de ajuste fiscal, que viabiliza a remuneração do capital financeiro, e abrir novas áreas para a acumulação capitalista. Perseguindo esses objetivos, o capital financeiro e seus representantes políticos apelam para os setores populares pauperizados e politicamente desorganizados, embrulhando a política de ajuste fiscal num discurso farsesco sobre a justiça social.” (BOITO JUNIOR, 2003:16)

Devido a este fato, incorporado também no discurso da grande mídia brasileira, foi possível o ajustamento das despesas com o funcionalismo público ao longo dos anos e, acima de tudo, gerar um sentimento de satisfação dos setores mais pauperizados da sociedade brasileira.

Tabela 3. Taxas médias de crescimento real do gasto público do governo central¹⁶

(em % a.a.)

	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Gasto primário total ¹	7,0	4,6	4,3
Transferências estados/municípios	6,6	11,0	3,5
Benefícios previdenciários INSS	7,4	5,0	7,6
Pessoal	2,0	4,2	-0,6
Outras despesas ¹	12,3	0,7	5,3
PIB	2,6	2,1	2,8

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). Para 2006, crescimento calculado a partir dos dados da tabela 1.

Nota: ¹ Inclui despesas do Banco Central.

Por outro lado, o que é inegável na comparação entre os governos de Fernando Henrique e Lula é o aumento do Gasto Social Federal (GSF) em relação ao PIB. A Tabela 4 indica um aumento do GSF em 4,6% pontos percentuais entre 1995 e 2009 – em termos absolutos, a partir do Gráfico 2, de R\$ 216,5 bilhões à R\$ 528,7 bilhões.

Tabela 4. Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2009, por área de atuação¹⁷

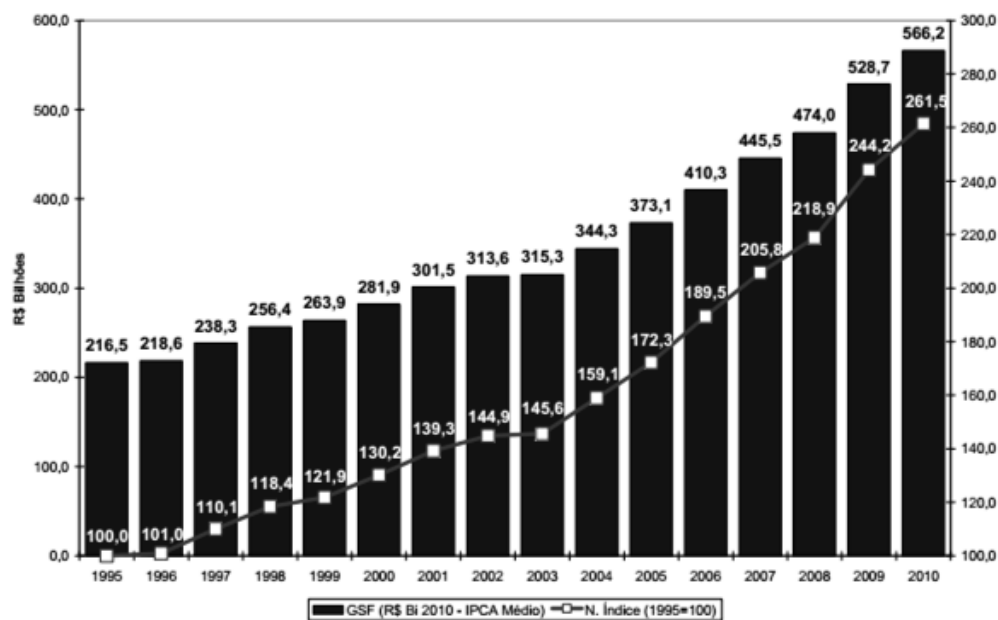
Áreas de Atuação	Em % do PIB														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alimentação e Nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08	0,09	0,08	0,07	0,09
Assistência Social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83	0,91	0,93	0,97	1,08
Benefícios Servid. Púb. Federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29	2,25	2,23	2,18	2,37
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
Desenvolvimento Agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17	0,20	0,20	0,17	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77	0,81	0,88	0,88	1,03
Emprego e Def. do Trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59	0,69	0,74	0,74	0,91
Habitação e Urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39	0,40	0,41	0,56	0,77
Previdência Social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00	7,20	7,04	6,78	7,28
Saneamento	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08	0,09	0,18	0,16	0,21
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59	1,68	1,66	1,63	1,85
GSF Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82	14,35	14,38	14,19	15,80

¹⁶ GIAMBIAGI (2004)

¹⁷ Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea. Disponível em IPEA (2011a)

Gráfico 2. Gasto Social Federal* - 1995 a 2009 e Estimativa 2010¹⁸

Valores corrigidos pelo IPCA médio para 2010



Fonte: Siagi/STN

Elaboração Ipea

* Dados do GSF para 1995 a 2009, apurados pela metodologia de Área de Atuação; dados do GSF para 2010, estimados.

O Gráfico 3 e a tabela anterior, ao mostrar a composição das despesas governamentais com políticas sociais, mostra a importância da categoria Assistência Social neste aumento do Gasto Social Federal. Afinal, a implementação do Bolsa Família, no primeiro mandato de Lula, significou uma escolha da política social de governo pelo continuísmo, a qual, sob aplausos das instituições financeiras internacionais, objetivou beneficiar as políticas sociais de cunho focalista em detrimento das políticas sociais de Estado. Portanto, a comparação entre FHC e Lula, neste quesito, se dá, em maior escala, de forma quantitativa, afinal a orientação política se manteve intocada, o que se modificaram foram os instrumentos utilizados e como foram utilizados por cada um dos governos. A série do gasto social federal não mostra uma tendência clara de expansão, mesmo que alguns itens possam inserir algum viés, por isso, os dados não permitem inferir que o governo Lula tenha sido mais preocupado com o social do que o anterior. Ao contrário, os números mostram imenso equilíbrio.

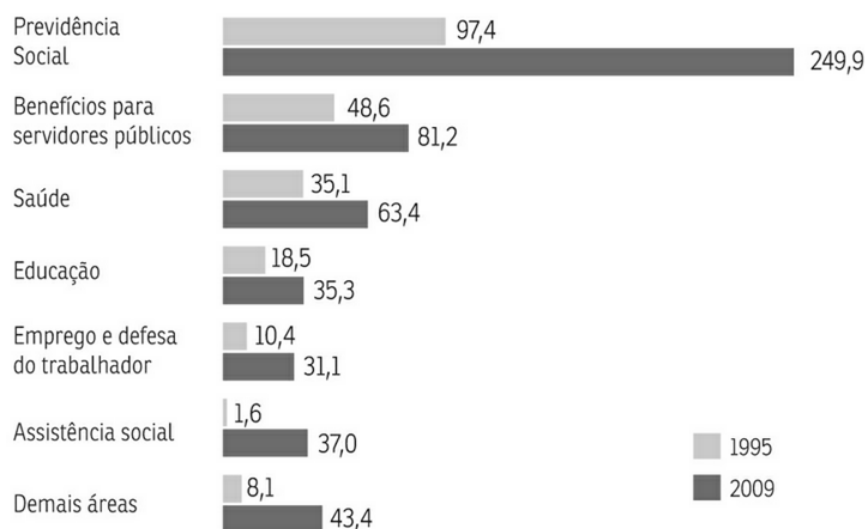
Contudo, não se pode deixar de comentar o aumento do gasto com Previdência Social (constitucional, ou seja, política social de Estado), decorrente, principalmente, do

¹⁸ IPEA (2011b)

aumento (mesmo que sutil) do salário mínimo e o aumento da participação das despesas com Habitação e Urbanismo, que cresceu de 0,11% para 0,77% do PIB.

Gráfico 3. Distribuição dos gastos do governo em políticas sociais entre 1995 e 2009¹⁹

(em R\$ bilhões)



Editoria de Arte/CB/D.A Press

¹⁹ Fonte: Ipeadata. Disponível em <http://portal.controlesocialdesarandi.com.br/assistencia-social/suas/gastos-com-assistencia-social-tem-grande-aumento-segundo-ipea/>. Acesso em 25 de junho de 2012.

Capítulo 5. Conclusão

A monografia que vos é apresentada objetivou, no decorrer dos capítulos, investigar evidências que comprovassem a hipótese inicial do trabalho, isto é, demonstrar a partir de fatos e dados estatísticos que os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de uma inspiração neoliberal comum, diferenciaram-se em basicamente dois aspectos: a quantidade de recursos públicos alocados nos programas assistenciais e a sua maior articulação política. Além disso, averiguou-se as continuidades e discontinuidades no âmbito da política social de ambos os governos, buscando contribuir para o debate do desenvolvimento na sociedade brasileira.

Primeiramente, buscou-se compreender a concepção de política social *mainstream* presente no discurso neoliberal das principais instituições financeiras internacionais e o concomitante enquadramento metodológico iniciado no governo Fernando Collor de Mello e aprofundado nos governos posteriores. O “Consenso de Washington”, como ficaram conhecidas as medidas propostas por essas instituições em questão, englobava uma série de recomendações aos países latino-americanos com vistas a sanar a “saúde financeira” do país. O diagnóstico do “Consenso”, de cunho liberal, perpassava desde as distorções que as intervenções estatais geravam na economia à estabilização macroeconômica. As medidas iam no sentido de uma maior desregulação das atividades econômicas, disciplina fiscal com fins de eliminação do déficit público e focalização da política social, dentre outras categorias incluídas no chamado “ajuste”.

Em segundo lugar, buscou-se, nos capítulos 3 e 4, caracterizar a atuação dos governos FHC e Lula dando ênfase especial para a política social. Como visto a estratégia para o gasto social de ambos buscavam soluções dentro dos marcos do neoliberalismo, priorizando a focalização dos “mais pobres entre os pobres” em detrimento dos programas universais garantidos por lei. A criação de programas de caráter assistencial foram os carros-chefes de ambos os partidos – Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – na disputa eleitoral e o que pode ser observado ao se analisar a história do período compreendido entre os anos de 1994 a 2010 foi o expressivo aumento do assistencialismo na participação do Gasto Social Federal como um todo.

No entanto é preciso deixar bem claro que a política assistencial, mesmo sendo de suma importância para a superação de estrangulamentos e insuficiências de demanda e também como um relevante mecanismo de redução da pobreza, deve ser parte de uma política

social de Estado, onde as conquistas referentes à implantação dos mais variados programas não fiquem à mercê da conjuntura econômica e se tornem, realmente, direitos do cidadão brasileiro. A focalização como um fim em si foi um instrumento muito eficaz adotado pelo discurso neoliberal de manipulação de uma massa pauperizada sem organização política mínima, afinal, para muitas das famílias beneficiadas, o valor recebido refletia grande parte da renda das mesmas e significou uma saída, mesmo que condicionada, da pobreza extrema.

Aliado à isso, o crescente déficit público e a crise deflagrada no ano de 1998 – no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso – acendeu um sinal de alerta para as instituições financeiras internacionais, as quais desenharam para o Brasil soluções fiscais um tanto quanto austeras. O “ajuste fiscal” foi a condição para o refinanciamento da dívida pública brasileira que atingia elevados patamares e, para a execução deste ajuste, foi estipulada uma política de superávit primário e um “enxugamento” das despesas governamentais. A partir disso, a focalização foi intensificada e os golpes nos direitos sociais passaram a ser cada vez mais recorrentes. Elegeu-se, com o apoio da grande mídia brasileira, uma categoria trabalhadora dentro da classe trabalhadora como inimigo a ser batido a fim de mascarar o real motivo do superávit primário e de todas as medidas de ajuste: o pagamento do capital financeiro.

Por último, o crescente déficit público e o cada vez maior pagamento dos juros correspondentes, a despeito do aumento do superávit primário, simboliza uma restrição da margem de manobra que o governo possui para ampliar os investimentos em políticas públicas que visem à uma mudança estrutural da condição de pobreza da população brasileira.

Em linhas gerais, foi mostrado que os dois maiores partidos opositoristas recentes (PT e PSDB) se prendem ao modelo neoliberal imposto pelo centro para a periferia do sistema capitalista e possuem poucas diferenças entre si no que diz respeito às políticas sociais e seus maiores problemas. Ambos procuram atacar os efeitos desviando-se das causas reais: a segregação social e a dependência externa.

Referências Bibliográficas

AGOSIN, Manuel R. (1999). **Trade and finance: an SHD centred conceptual and operational framework**. UNCTAD/UNDP Global Programme on Globalization, Liberalization, and SHD, Geneva, February, unpublished.

AVANÇA BRASIL. <http://www.abrasil.gov.br>. Acesso em 7 de maio de 2012.

BANCO MUNDIAL (2001). **O combate à pobreza no Brasil – Relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana**. Relatório No. 20475-BR. Volume I: Resumo do relatório. Departamento do Brasil. Setor de redução de pobreza e manejo econômico. Região da América Latina e do Caribe.

BRASIL (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.

_____. (2004). **Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero**. São Paulo, Expo Fome Zero. Balanço de 2003.

BOITO JUNIOR, Armando (2003). **A hegemonia neoliberal no governo Lula**. Crítica Marxista, Rio de Janeiro, v. 17, p. 9-35.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1991). **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Pesq. Plan. Econ. Vol. 21 No. 1. Rio de Janeiro.

CARDOSO, Fernando Henrique (1994). **Mãos à obra: proposta de governo**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro. Edição de 2008.

DELGADO, Guilherme Costa (2006). **Melhorias na distribuição de renda: falácias, meias verdades e dados da realidade**. Disponível em http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1490&Itemid=2. Acesso em 5 de junho de 2012.

DELGADO, Guilherme Costa & CASTRO, Jorge Abrahão (2004). Direitos sociais no Brasil sob o risco de desconstrução. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. IPEA. Novembro de 2004.

DIEESE. <http://www.dieese.org.br>. Acesso em 16 de junho de 2011.

DRAIBE, Sônia (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. In: **Revista Tempo Social**. USP.

DRUCK, Graça & FILGUEIRAS, Luiz (2007). **Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula**. Revista Katál. Florianópolis. V. 10, n. 1, p. 24-34.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). As três economias políticas do welfare state. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. No. 24. São Paulo.

_____. (1994). **After the Golden Age: The Future of Welfare State in the New Global Order**. Genebra, UNRISD.

FAGNANI, Eduardo (2005). **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos (2007). **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto. 263 p.

FIORI, José Luís (1997). **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes. Coleção Zero à Esquerda.

GIAMBIAGI, Fábio (2004). **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Planejamento e políticas públicas, n. 27.

GORE, Charles (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. In: **World Development**. Vol. 28, No. 5. Elsevier Science Ltd. Printed in Great Britain.

GRAZIANO DA SILVA, José, BELIK, Walter & TAKAGI, Maya (2002). **Para os críticos do Fome Zero**. Teoria e Debate nº 51.

IPEA (2011a). **15 anos de Gasto Social Federal: Notas sobre o período de 1995 a 2009**. Comunicados do Ipea, nº 108

_____ (2011b). **Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2010**. Comunicados do Ipea, nº 98.

KASSOUF Ana Lúcia; NUNES de ALMEIDA Alexandre; PONTILI Rosangela Maria y RODRIGUES Ferro Andrea (2004). **Análise das políticas e programas sociais no Brasil**. Brasília, OIT / Programa IPEC América do Sul. Serie: Documentos de Trabajo, 182

LULA DA SILVA, Luiz Inácio (2002). **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 de junho.

MANTEGA, Guido (2010). **Evolução da dívida externa e da dívida pública**. Ministério da Fazenda. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em 20 de junho de 2012.

MARQUES, Rosa Maria & MENDES, Áquilas (2006). **O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal**. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 1 (101), pp. 58-74.

_____ (2007). **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula**. Revista Katál. V. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun.

OCAMPO, José Antonio (1998). **Beyond the Washington consensus: an ECLAC perspective**. Versão revisada do documento preparado para o seminário "Development models and policies: a tribute to Anibal Pinto" organizado pelo BID e BNDES.

POLLINI JR. Ailton Brazil (1999). **A aliança para o progresso versus o Consenso de Washington: recomendações dos organismos econômicos internacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, SP.

RAMOS, Carlos Alberto (1994). **O programa de garantia de renda mínima**. Texto para discussão No. 357. IPEA. Brasília.

RAMPINELLI, Waldir José (1998). Uma política externa subserviente a um governo mundial de fato. In: **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. Org. RAMPINELLI, Waldir José e OURIQUES, Nildo Domingos. 2ª edição. Xamã Editora.

SAMPAIO JR., Plínio Soares de Arruda (2004). Governo. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Brasil em números**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil num., Rio de Janeiro, v. 12, p. 1-371.

SCHERMA, Márcio Augusto (2007). **A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP.

STEPHANOU, Michelle C. (2005). Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**. V. 5, No. 1. Porto Alegre, RS.

STIGLITZ, Joseph (1988). Economic organization, information, and development. In: Hollis B. Chenery & T. N. Srinivasan (eds). **Handbook of development**. Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V., vols. 1-3.

TIEZZI, Sergio (2004). A organização da política social do governo Fernando Henrique. In: **São Paulo em Perspectiva**. 18(2): 49-56.

WILLIAMSON, John (1990). What Washington means by policy reform. In: **Latin American adjustment: how much has happened?** Edited by John Williamson. Institute for International Economics.