

State Intervention Forms in the Social Area in Brazil: Some Challenges Facing the Country on the Threshold of XXI

Sumário

Introdução. Alguns aspectos dos padrões de intervenção pública na área social nos governos Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). Alguns elementos indicadores das dificuldades de constituição de políticas públicas universais no governo Lula da Silva. Considerações finais acerca das expectativas de construção de políticas públicas universais no Brasil. Referências bibliográficas.

Resumo

A finalidade deste estudo é demonstrar que no Brasil, as expectativas em torno da geração de políticas sociais universais vêm acompanhadas de um amplo debate sobre a necessidade de minar os procedimentos oligárquicos. Através de uma pesquisa documental verifica-se que nas décadas de 1990 e 2000 não ocorreu, como esperavam todos aqueles que tinham expectativas de que vigorasse no país um Estado democrático de direito, um combate diuturno às práticas patrimoniais. Demonstrar-se-á, então, que estas últimas afastam para longe as possibilidades de efetivação de políticas sociais universais, já que estas pressupõem um projeto coletivo de nação que esteja voltado para a geração de investimentos sociais de longo prazo, o que só é possível fazer através de mudanças institucionais profundas que não coadunam com a manutenção de um padrão de domínio assentado nos interesses oligárquicos.

Palavras chaves: Estado, políticas sociais, democracia.

Abstract

The purpose of this study is to show that in Brazil the expectations concerning the conceiving of universal policies are followed by a broad debate on the necessity of undermining the oligarchic procedures. By means of a documental research it is observed that in the 1990s and 2000s a long lasting combat to the patrimonial practices did not occur, as was expected by all those who wished that a democratic state of law took effect in the country. This it is demonstrated that these practices exclude the possibility of carrying out universal social policies, since they presuppose a national collective project concerned with the conceiving of long-term social investments, what is possible to be done by means of profound institutional changes that do not match up with the maintenance of an oligarchic control pattern.

Key words: State; social policies; democracy.

Artículo: Recibido Septiembre 5 de 2010; Aprobado Octubre 7 de 2010

Maria José de Rezende: Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Membro da Rede Iberoamericana para o Estudo de Políticas Sociais, Docente-investigadora da Universidade Estadual de Londrina – Paraná – Brasil.

Correo electrónico: mjderezende@gmail.com

As Formas de Intervenção do Estado na Área Social no Brasil: Alguns Desafios Vividos Pelo País no Limiar do Século XXI

Maria José de Rezende

Introdução

No Brasil, havia expectativa de que a Carta Constitucional de 1988 - que redefiniu os “princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política” (Draibe, 2003, p. 69) – superasse o modelo meritocrático que sempre deu “mais aos mesmos” (Draibe, 2003, p. 70). Todavia, verifica-se, ao longo da década de 1990 e da de 2000, uma enorme dificuldade de implantar um padrão de intervenção pública que não persista na expansão de privilégios para alguns, mas seja capaz de ir além de programas de enfrentamento da pobreza ou de outros programas básicos de durabilidade curta que, muitas vezes, não são capazes de transfigurar, de fato, o padrão de organização social¹. Observe-se que não se está desconsiderando a importância dos programas de enfrentamento da pobreza extrema, se está, sim, questionando a circunscrição das ações governamentais a tais programas e também a subordinação de todas as demais ações de intervenção social a uma lógica que tende a reforçar políticas sociais não-universais.

Levanta-se, como problema sociológico central deste artigo, a seguinte questão: *até que ponto os governantes brasileiros, ao darem centralidade aos programas de enfrentamento da pobreza, postos em andamento na atualidade por vários países da América Latina², têm mantido ou não ações indicadoras de que há no horizonte, mesmo que distante, a construção de políticas sociais universais capazes de ir além das necessidades mínimas³ de uma parte da população mais pobre?*

Parte-se da hipótese de que algumas dificuldades de constituição de políticas universais inscrevem-se na perpetuidade de práticas patrimonialistas e oligárquicas no interior do Estado (Furtado, 1992; 2001; Faoro, 1991; 1994; 2001). No Brasil, especificamente, tanto os governos da década de 1990 quanto os do limiar do século XXI não estabeleceram procedimentos duradouros e efetivos de combate aos procedimentos patrimoniais, o qual é caracterizado como uma forma de organização do poder que potencializa os interesses privados de grupos diversos em detrimento dos interesses coletivos. Muitos agentes que operam no âmbito do

1 Sobre tais dificuldades, ver os documentos: (58% DOS MUNICÍPIOS falham contra a pobreza, 2009; ESTUDO indica desafio antipobreza no Brasil 2007).

2 Entre os vários programas de transferências condicionadas de renda (TCR) podem-se citar os seguintes: Bolsa-família (Brasil); Oportunidades (México); Chile Solidário (Chile); Familias em Acción (Colômbia); Programa de Asignación familiar (Honduras); Programa de Avance hacia La educación y la salud (Jamaica); Red protección social (Nicarágua).

3 Observe-se que este questionamento foi também feito com frequência nos estudos sobre os estados de bem estar social europeus. Em *As três economias políticas do Welfare state*, Gosta Esping-Andersen levantava a seguinte pergunta: “Não seria mais apropriado exigir de um welfare state que satisfaça mais que nossas necessidades básicas ou mínimas?” (Esping-Andersen, 1991: 98). Sobre os diversos aspectos do padrão de intervenção do Estado na área social na América Latina, ver: (Mesa-Lago, 1994; 2000; Sojo, 2003)

Estado atuam não em vista dos interesses de todos, mas sim em nome de alguns interesses particulares, tais como interesses de alguns grupos políticos, empresariais, tecnoburocráticos, etc.

No Brasil, alguns grupos políticos – até mesmo uma parte do que dá sustentação ao governo Lula da Silva pode ser citado como exemplo - mostraram-se combatentes do neoliberalismo no decorrer da década de 1990. No entanto, não se tem detectado, no governo que se instaura em 2003, um combate vigoroso às práticas patrimoniais. Se Estados neoliberais são negadores, por excelência, de políticas públicas universais, também o são os Estados e os procedimentos patrimoniais que se assentam na eternização de uma lógica distribuidora de recursos públicos que faz persistir as práticas clientelistas, personalistas e todas as mazelas que delas decorrem.

Alguns aspectos dos padrões de intervenção pública na área social nos governos Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)

A primeira pergunta que se deve fazer ao estudar os últimos 15 anos de políticas sociais no Brasil deve ser a seguinte: Os programas postos em andamento, desde 1995, trazem ou não a marca de um “tipo particularista de sistema de proteção social, com fortes marcas corporativistas e clientelistas na (...) concessão de benefícios”? (Draibe, 1994, p. 295) A resposta é positiva. E isso tem de ser analisado à luz de um padrão de organização social e de um padrão de domínio que tem rechaçado, ao longo de décadas, qualquer possibilidade de políticas não-reiterativas de um tipo particular de proteção social.

As políticas na área social dos governos Cardoso e Lula têm de ser lidas de forma mais ampla e não somente de modo circunscrito às ações postas em andamento dentro de um período particular. Ou seja, as medidas definidas dentro de cada conjuntura têm replicado as características de um sistema de proteção social “fortemente apoiado sobre o princípio do mérito, entendido essencialmente como a posição ocupacional e de rendimentos auferidos no mercado de trabalho” (Draibe, 1994, p. 295). Não há qualquer dúvida de que o maior desafio para qualquer governante, no Brasil, que tenha alguma preocupação social, é romper com as características de um sistema de proteção social construído entre as décadas de 1930 a 1980 que se pauta na reprodução de “fortes desigualdades

sociais e [exclui] parte da população dos seus benefícios” (Draibe, 1994, p. 295).

Mesmo no que diz respeito às políticas de combate à pobreza, postas em andamento nas últimas duas décadas, há uma nítida marca desse sistema de proteção que exclui parte daqueles que poderiam ser atingidos pelos benefícios. É inegável que as dificuldades de romper com esse modelo excludente são de diversas ordens, ou seja, políticas, sociais, econômicas e culturais.

Uma das dificuldades culturais pode ser detectada através da reação dos segmentos de maior poder aquisitivo em relação aos programas de combate à pobreza. Eles, muitas vezes, têm se mostrado indignados com as ações governamentais que vão nesse sentido. Seus argumentos são vários, desde que são contrários a toda e qualquer política de transferência de renda que não seja a favor deles próprios (isso porque, no Brasil, alguns segmentos têm sido favorecidos sistematicamente por políticas de transferência de renda, pois o que são os financiamentos a juros negativos, subsídios, socorros a bancos senão políticas de transferências de renda?) até sobre os perigos de viciar os pobres com ajudas que os transformariam em preguiçosos e indolentes.

No plano político, há inúmeros desafios a enfrentar para institucionalizar ações de longo alcance e duráveis, pois há inúmeros enfrentamentos entre os diversos grupos políticos que desejam controlar as mudanças de modo a obter dividendos políticos através das ações postas em andamento. O uso clientelístico dos programas sociais tem sido constante tanto no governo Cardoso quanto no governo Lula. A própria disputa pela paternidade das ações que deram certo dentro dos programas de combate à pobreza é prova disso.

É interessante assinalar que nenhum governo assume os fracassos oriundos, por exemplo, das dificuldades vindas à tona com a implantação dos programas de combate à pobreza, tais como: dificuldades de ampliação, de acesso e de engenharia institucional (eficácia, controles, gestão etc.). E muito menos assumem os efeitos perversos, a longo prazo, de uma forma de intervenção social propensa a eternizar uma política que tende a se circunscrever em si mesma e não a se constituir como ponto de apoio para que os governantes se lancem simultaneamente, de modo mais decidido, em políticas de caráter universal.

Não se deve supor que os governos Cardoso e Lula não tenham posto em suas políticas



sociais, a princípio, objetivos universais. Todavia, no processo de efetivação dos programas sociais é que as expectativas de políticas que tendem a alguma universalidade vão perdendo terreno para as ações mais pontuais e emergentes. Todos os programas na área social foram apresentados como garantidores de direitos sociais, promotores da igualdade de oportunidade e protetores dos segmentos mais vulneráveis. Alguns programas, o Serviço Civil Voluntário⁴, por exemplo, destinado aos jovens pobres em situação de vulnerabilidade social, posto em andamento no governo Cardoso, tentavam juntar a garantia de direitos sociais, igualdade de oportunidades e quebra da extrema vulnerabilidade. No entanto, como nos mostram alguns analistas (Leão, 2004), ao se tentar guiar uma dada política social por ações voluntárias ou comunitárias, implantam-se todas as condições para uma isenção do Estado quanto as suas responsabilidades de conduzir tais programas para um aprimoramento capaz de promover direitos sociais universais.

No Brasil, nos últimos 15 anos, têm corrido paralelamente os programas sociais de caráter universal (previdência, saúde, educação) e o programa de enfrentamento da pobreza. Houve sempre a promessa, por parte dos governos, num primeiro momento, de que esses programas correriam simultaneamente e não seria dado um peso muito maior para as políticas emergenciais. Observa-se, no entanto, que à medida que os entraves políticos e econômicos vão-se colocando, dificultando-se assim os avanços nos serviços sociais de caráter universal, os dirigentes passam a investir mais e mais nas políticas de enfrentamento da pobreza. Mesmo porque vai ficando cada vez mais evidente, para os governantes, que seus dividendos políticos se multiplicam velozmente com a expansão de programas emergenciais. Isso já não ocorre quando eles tentam ampliar as políticas sociais de caráter universal já que os resultados são mais demorados e a médio e longo prazo.

No governo Cardoso, além dos dois eixos mencionados (programas sociais de caráter universal e programa de enfrentamento da pobreza) havia também um eixo intermediário denominado de programas básicos que objetivavam lutar contra a pobreza e criar as condições para a diminuição das desigualdades

e da vulnerabilidade social. Entre esses programas estavam os que visavam melhorar o ensino fundamental, reduzir a mortalidade de crianças, capacitar os jovens em situação de risco, criar uma renda mínima para os idosos, entre outros.

Isso demonstra que, desde meados da década de 1990, há uma tentativa, por parte de alguns dirigentes do Estado, de possibilitar a criação de pontes entre as políticas emergenciais e as políticas universais. No entanto, essa passagem encontra-se bloqueada e as razões dessas obstruções são muitas e podem ser estudadas desde as dificuldades políticas e institucionais até os emperramentos postos pelo uso clientelístico dos programas básicos ou emergenciais⁵. É interessante observar que, no governo Cardoso, os programas do eixo intermediário e os do eixo de combate à pobreza reproduziram-se numa lógica de perpetuação de vícios políticos arraigados na vida social brasileira, tais como o clientelismo, o personalismo, a não-participação democrática nos processos de definição dos caminhos das ações postas em andamento, as dificuldades de controles institucionalizados para mensurar a eficácia, a agilidade, etc.

A tessitura complexa das políticas sociais, nos últimos anos, tem deixado claro que há emperramentos de todas as naturezas (sociais, políticos, econômicos, culturais) e que tais dificuldades são de ordens conjunturais e estruturais. Muitas das impossibilidades de que as políticas sociais apontassem para o resgate de perspectivas universais devem-se também, mas não só, evidentemente, à cristalização, ao longo de sete décadas, ou seja, desde 1930, de um padrão autoritário de intervenção e regulação social do Estado. Muitos analistas pareciam crer que a Carta de 1988 tenderia a desfazer esse padrão de intervenção social que tende a afastar o país das políticas sociais de caráter universal. Todavia, isso não se confirma, porque entre a lei e sua efetividade há um caminho enorme a ser pavimentado pelas ações políticas.

Raymundo Faoro em seus textos semanais, ao longo de quase 30 anos, oferece um material de grande importância para se entender por que o padrão de intervenção pública na área social reiterava, nas décadas de 1990 e 2000, uma forma de ação oligárquica, patrimonial e tecnocrática. A seu ver, tanto a política das

4 "O Programa Serviço Civil Voluntário – SCV nasceu em 1996 no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos e foi implantado por meio de uma ação conjunta do Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e do Ministério do Trabalho/Secretaria de Políticas Públicas e Emprego. O SCV era voltado para jovens na faixa etária de 18 anos" (Leão, 2004: 30).

5 Sobre os três eixos principais das políticas sociais no governo Cardoso, ver: (Draibe, 2003).

instituições quanto a política social inscreviam-se numa lógica de dissociação entre o Estado e a sociedade. Assim, os interesses pessoais daqueles que estão à frente das instituições acabam prevalecendo, o que desmantelava qualquer possibilidade de que o Estado viesse a responder às demandas de diminuição das desigualdades (Faoro, 1999). Nessas condições o Estado pode, no máximo, encaminhar ações de combate à pobreza.

A construção de políticas sociais universais capazes de ir além das necessidades mínimas de uma parte da população mais pobre é um problema político de grande envergadura que passa pela democratização do Estado e da sociedade e, segundo Faoro, não eram visíveis no final da década de 1990 e início da de 2000, políticas pautadas na efetivação de ação política coletiva baseada na consolidação de conquistas sociais. Os governantes continuavam a incentivar o esvaziamento das demandas coletivas que tocassem em direitos sociais. A emergência de políticas públicas de caráter universal não se efetiva porque as decisões no âmbito do Estado estão focadas, preponderantemente, em alguns interesses.

“Decisões que ora pendem para incrementar a economia pelos subsídios públicos, para as proteções, ora para a hostilidade às indústrias, reputadas de artificiais, para o livre cambismo, mas dentro de uma constante: ontem, o olho fixado na libra, hoje no dólar, constantes à vassalagem à metrópole, desde a Colônia, com relação a Portugal, no ciclo do café, com as casas exportadoras estrangeiras, depois com as multinacionais, culminando com o neoliberalismo e a globalização, com a fé inabalável dos conversos ao último grito. Faltou-nos um eixo nacional, sempre restrito e apropriado pelas autoridades, longe dos interessados e dos destinatários de tais políticas” (Faoro, 2000, p. 31).

O padrão de intervenção pública na área social no decorrer do governo Lula da Silva não muda expressivamente em relação ao governo anterior, principalmente no aspecto que

interessa a esta discussão, ou seja, aquele que diz respeito à expansão de políticas sociais de caráter universal. Continuam existindo muitas dificuldades nas diversas áreas (saúde, educação, saneamento básico, habitação, etc.) de vocação universal e, também, dificuldades até de ampliação do próprio programa de enfrentamento da pobreza. Basta observar que mesmo atingindo 11 milhões de famílias há ainda muitos domicílios paupérrimos que permanecem fora do programa⁶. Todo o processo de seleção dos pobres que serão contemplados é justificado pelos técnicos, planejadores e governantes, em razão de que não há orçamento capaz de atender a todos⁷ os necessitados⁸.

“(…) O Centro de Política Social da FGV afirma que R\$ 2 bilhões mensais permitiriam eliminar a miséria, isto é, uma dotação anual de 4,5 vezes maior que o previsto para o Bolsa-Família no orçamento de 2004, estimado em 5,3 bilhões. (...) Para um bom entendedor, a conclusão é simples: será necessário um esforço maior se de fato quisermos implementar de uma vez por todas nesse país uma política social compensatória de cunho verdadeiramente redistributivo e efetiva. O volume para tal seria hoje da ordem de R\$ 4,5 a R\$ 5 bilhões mensais” (Lavinias, 2005b, p. 1-3).

Se não há verbas suficientes para esse tipo de política compensatória, imagine-se para as políticas de caráter universal que demandam orçamentos próprios e permanentes. Conforme diz Lena Lavinias, “formular políticas de combate à pobreza dissociadas de uma visão integrada do que deve ser o sistema de proteção social de todos os brasileiros é apostar no fracasso” (Lavinias, 2005^a, p. 2).

Em setembro de 2009 foram divulgados, pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), diversos dados resultantes da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), que trazem indicações favoráveis ao governo Lula quanto ao investimento do governo em áreas como educação e combate ao trabalho infantil. Em 1992 a fatia dos ocupados entre 5 e

6 O documento *BRASIL em desenvolvimento* (2009, p. 528) afirmava que antes de findar 2009 havia possibilidade “de que, a cobertura do programa [viesse a atingir] 13,7 milhões de famílias”.

7 Alguns analistas, ao comentar o programa Bolsa Família, atestam o seguinte: “Ocorre que sua ampliação em termos de inclusão de novas famílias está se encerrando. Portanto, no futuro, seus efeitos sobre a redução da pobreza e da desigualdade vão depender de um aumento do valor dos benefícios, à medida que não há muito mais famílias pobres a serem absorvidas no Programa” (SABOIA, 2009, p. 10). Sobre o Bolsa-família, ver: (Lavinias, 2005, p. 2005^a).

8 “Os pobres são bem mais que os 55 milhões estimados como público-alvo do Bolsa Família, se contabilizados com base na linha de pobreza de meio salário mínimo per capita” (Lavinias, 2005c, p. 1).



17 anos eram 19,6%. Em 2008 esse número caiu para 10,2% (BRASIL em números, 2009: 12). Esse dado está diretamente relacionado à melhoria das condições de vida das crianças dos lares mais pobres. O programa Bolsa Família, certamente, teve papel importante nessa diminuição. Tiveram papel importante também as políticas de fiscalização do Ministério do Trabalho, tais como o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

Essa mesma pesquisa mostra ainda que, em 1992, havia 40,3% de pessoas, na faixa etária de 15 a 17 anos, fora da escola. Esse número caiu para 15,9%. Mostra ainda que em 1992 havia 15,6% de crianças entre 6 e 14 anos fora da escola e que esse número diminuiu para 2,5% em 2008. Se em 1992 havia 14% da população com mais de 10 anos com ensino médio completo, essa taxa subiu para 32% em 2008. A taxa de analfabetismo de adulto era, em 1992, 17,2% e em 2008 constatou-se que o índice da população com mais de 15 anos analfabeta era de 9,8% (BRASIL em números, 2009, p. 12). Esses dados são animadores, mas serão necessárias ainda muitas outras pesquisas acerca da educação no Brasil para verificar qualitativamente o significado de tais dados para o processo de redistribuição, em escala significativa, de oportunidades e recursos.

Alguns elementos indicadores das dificuldades de constituição de políticas públicas universais no governo Lula da Silva

No ano de 2009, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), órgão do governo federal, publicou uma coletânea intitulada *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas* expondo a agenda social do governo Lula da Silva e avaliando os avanços havidos nos diversos eixos definidos como prioritários pelos dirigentes. A referida agenda social está composta por sete eixos e um conjunto de iniciativas correspondentes a cada um deles. O governo considera que o eixo primeiro é a redução das desigualdades. No interior deste eixo, as principais iniciativas são: o aumento dos benefícios do programa Bolsa Família, a ampliação das oportunidades aos mais pobres e dos serviços socioassistenciais. Os eixos relativos à saúde e à educação têm como objetivo alcançar dois objetivos: ampliar as

políticas de saúde e melhorar a qualidade da educação. Há, todavia, um eixo específico para as políticas voltadas para a juventude no qual se pretende juntar várias ações e vários programas. Dentro da agenda social há ainda um eixo denominado direitos da cidadania que visa produzir ações capazes de favorecer as mulheres, os indígenas, as crianças, os adolescentes, as pessoas com deficiência⁹, etc.

É interessante observar que a redução das desigualdades aparece associada a iniciativas, de caráter emergencial, relacionadas ao Programa Bolsa Família. As políticas públicas universais relacionadas à saúde e à educação não são diretamente relacionadas, na apresentação da agenda social do governo, ao combate das desigualdades. Observando-se um quadro intitulado *Agenda social do governo federal no livro Brasil em desenvolvimento* (2009, p. 525), do IPEA, fica-se com a sensação de que o governo federal está supondo que o combate às desigualdades se faz prioritariamente com políticas emergenciais e não com políticas universais. Ao lançar esse tipo de foco sobre as políticas emergenciais - as quais aparecem em primeiro plano no processo de combate às desigualdades sociais - tem-se a evidência de que haveria uma intenção, por parte dos governantes, de subordinação das políticas universais relativas à saúde e à educação àquelas que dizem respeito aos atendimentos socioassistenciais.

Há um equívoco intencional tanto na agenda social do governo quanto no documento *Brasil em desenvolvimento* (2009): o de considerar as políticas emergenciais como capazes de combater as desigualdades. Sabe-se que essas últimas somente podem ser combatidas através de políticas sociais universais que sejam capazes de redistribuir rendas, recursos e oportunidades. O eixo da agenda social do governo denominado redução das desigualdades deveria ser intitulado redução da pobreza, se é que é possível dizer que tais políticas, como o programa Bolsa Família, são capazes de operar tal diminuição¹⁰. Como foi visto anteriormente há analistas, como Lena Lavinas, que têm afirmado que o discurso governamental está confundindo combate à fome com combate à pobreza.

Todavia, os próprios analistas de tais políticas públicas governamentais afirmam no

9 Sobre a agenda social do governo federal, ver: (Brasil em desenvolvimento, 2009).

10 Debate-se muito na atualidade se os programas de transferências de renda são ou não capazes de diminuir as desigualdades. Ver: (Soares e Zepeda, 2008; Lavinas, 2004^a; 2005^a; Draibe, 2008).

livro *Brasil em desenvolvimento* (2009) que há muitas restrições, impostas pela própria distribuição orçamentária no interior da máquina pública, àquilo que é definido como prioridades constantes na agenda social. “(...) Dos R\$ 378 bilhões gastos pelos órgãos sociais – cerca de 30% da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social da união -, a absoluta maioria ficou concentrada em apenas cinco: Ministério da Previdência Social (MPS) – 55,8%; da saúde (MS) – 14,3%; do Trabalho e Emprego (MTE) – 9,4%; da Educação (MEC) – 8,7%; e do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) – 7,6%” (BRASIL em desenvolvimento, 2009, p. 526).

Se a comparação for feita entre o MEC e o MDS percebe-se que há uma proximidade muito grande em termos percentuais. Ou seja, as políticas emergenciais estão recebendo uma dotação orçamentária que se aproxima expressivamente de uma política de caráter universal que é a política educacional. O documento *Brasil em desenvolvimento* traz também uma afirmação que é capaz de revelar as dificuldades de as políticas emergenciais servirem como pontes para a ampliação de políticas de caráter universal. Vejam-se as seguintes afirmações:

“Na classificação de todo o gasto social, segundo a natureza da despesa, o item investimento ficou bastante prejudicado. Em 2008, apenas 3,3% dos recursos destinaram-se a este tipo de gasto, enquanto a maioria (82,9%) foi absorvida por outras despesas correntes, seguidas das despesas com pessoal e encargos sociais (10%). Estes dados apontam outra questão delicada na repartição dos gastos sociais, que impacta diretamente a ampliação e o aparelhamento de equipamentos, como escolas, postos de saúde, centros de referências de assistência social e espaços culturais, por exemplo, que se realizam por meio de investimentos” (BRASIL em desenvolvimento, 2009, p. 527).

A ampliação das políticas sociais universais só é possível se houver a ampliação do Gasto Social Federal (GSF), todavia, o documento *Brasil em desenvolvimento*, do IPEA, constata que, em números percentuais em relação ao PIB (Produto Interno Bruto), houve, em 2008, uma

diminuição “do ritmo de crescimento do GSF em comparação ao registrado entre 2003 e 2007, quando se obteve acréscimo de 2 pontos percentuais na relação com o PIB em apenas quatro anos. Isto sugeriria que, frente a outras pressões que se colocam sobre as contas públicas, o GSF pode estar se aproximando de seu limite” (BRASIL em desenvolvimento, 2009, p. 527).

Esse tipo de constatação traz à tona o intercruzamento de uma multiplicidade de dificuldades de constituição de políticas de bem-estar social. Num país como o Brasil, no qual muito está ainda por se fazer em relação à saúde, à educação, a saneamento, à habitação, à seguridade social, etc., é preocupante a constatação de que o GSF pode estar no seu limite. E, devido às prioridades da agenda do governo, há, ainda, grandes possibilidades de que, no futuro, as ações se centrem ainda mais nas políticas emergenciais que trarão respostas mais imediatas aos problemas que os governantes considerarem prioritários para o enfrentamento da pobreza.

Constata-se que as dificuldades de ampliação dos gastos sociais devem-se também, como foi mencionado acima, às diversas pressões que vão se colocando sobre as contas públicas. Conforme discutido anteriormente, alguns grupos sociais possuem muito mais condições do que outros para fazer tais pressões. Num Estado patrimonialista e oligárquico como o brasileiro, há, de fato, dificuldades de ampliação dos gastos sociais visto que alguns setores monopolizam para si os meios de acesso aos mecanismos que distribuem a riqueza social capturada através dos impostos. A intrincada engenharia institucional num Estado que possui ainda muitos procedimentos com caráter patrimonialista favorece, enormemente, aqueles segmentos que possuem formas de pressionar os agentes políticos e burocráticos a favor de seus interesses¹¹.

O documento *Brasil em desenvolvimento* (2009) tem o mérito de mostrar a complexa articulação institucional que se exige para levar a cabo todo programa emergencial e/ou universal. Fornece, assim, dados riquíssimos para uma compreensão do funcionamento do Estado e de todos os mecanismos de controle e de decisão. Como são muitos os agentes (5,5 mil municípios, Caixa Econômica Federal, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do

11 No ano de 2009, as investigações da Polícia Federal têm mostrado como o grupo do senador José Sarney, oligarca com grande capacidade de operar ações no controle de áreas do Estado brasileiro, tem interferido na agenda de um ministério-chave do governo Lula: o de Minas e Energia. Sobre isto, ver: (FAMÍLIA Sarney interfere em agenda do ministro do pré-sal, 2009).



Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, etc.) envolvidos num programa com as dimensões do programa Bolsa Família (PBF), tem-se, certamente, algumas nuances do programa que demandariam estudos muito mais detalhados para que se tenha a justa dimensão do tipo de impacto que o PBF está gerando sobre os seus beneficiários. Ou seja, quais são, de fato, os impactos objetivos e subjetivos sobre as pessoas que têm nesse tipo de renda, a única alternativa de sobrevivência?

Se “atualmente 85% das famílias [atendidas pelo PBF] têm suas contrapartidas educacionais acompanhadas” (BRASIL em desenvolvimento, 2009: 528), é de se esperar que os governantes conheçam muito bem as debilidades educacionais do país. Se conhecem sabem, porém, da necessidade de investimentos em escolas, professores, materiais didáticos, merenda escolar, etc. O governo federal criou, em 2007, o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação¹²), um grupo de ações que visam melhorar as condições da educação no Brasil. É ainda um projeto recente que dependerá, segundo o documento *Brasil em desenvolvimento* (2009), de muitas outras ações, entre as quais estão: regulamentar por lei este plano para que não haja descontinuidade no futuro, gerir eficientemente a sua implantação, desenvolver e acompanhar os resultados do PDE na melhoria educacional e envolver cada vez mais a sociedade civil em todo processo de efetivação das medidas oriundas dessa política governamental.

Deve-se fazer a seguinte pergunta: As pontes entre uma política emergencial e uma política universal poderiam ser feitas em vista, até mesmo, das condicionalidades definidas nos programas de transferências de renda? Poderiam, se estas últimas fossem utilizadas não somente para controle dos beneficiários, mas também para traçar diagnósticos cada vez mais precisos acerca das condições nas quais os mais pobres estão mergulhados. Nas regiões mais pobres do país, muitos estudantes, oriundos de famílias que estão no PBF, conhecem uma vivência escolar extremamente precária, mesmo porque há municípios com baixíssimos investimentos na área educacional.

No caso do Brasil, não há indicadores, em muitos casos, de que há possibilidade de construir uma ponte entre a política emergencial que é o PBF e uma política universal como o acesso à saúde e à educação. Isso porque os pactos de responsabilidade não funcionam em muitas regiões do país. Ou seja, alguns municípios são eficientes em cadastrar os pobres, selecionar os beneficiários e colocar as condicionalidades. No entanto, são muito pouco interessados, em muitos casos, em desenvolver políticas de investimentos na educação e na saúde. Por isso, há crianças estudando em escolas sem banheiros, sem bancos escolares, sem absolutamente nenhuma condição de infraestrutura para que o ensino e o aprendizado se realizem de fato¹³.

Todos os governos das municipalidades mostram-se ávidos em obter os benefícios assistenciais, já que isso rende dividendos políticos eleitorais de monta. A relação nem sempre é norteadada pelo estabelecimento de responsabilidades pactuadas, já que os benefícios são utilizados, em muitas regiões do Brasil, como moeda de troca fortalecedora das relações clientelísticas. Por isso, as iniciativas municipais podem estar circunscritas ao repasse dos valores à população mais pobre, mas não voltadas para a expansão das oportunidades educacionais através de um investimento expressivo em escolas, equipamentos, materiais didáticos, formação de professores, etc.

Enfim, pode-se dizer que são muitos os desafios colocados para o processo de intervenção do Estado na área social, no Brasil. Ao discutir os caminhos que as políticas públicas têm tomado, o documento *Brasil em desenvolvimento* (2009) insiste que um dos maiores desafios do PBF no futuro é esclarecer, de fato, qual é o seu objetivo. “Prover renda mínima aos seus beneficiários, garantir proteção social, gerar oportunidades ou incentivar a acumulação de capital humano?” (p, 529). Ele diz que o programa é híbrido, ou seja, intenciona alcançar muitas coisas ao mesmo tempo, mas, no futuro, ele terá de circunscrever melhor seus objetivos. Somente assim se consolidaria “em meio às políticas governamentais brasileiras” (p.528).

Contudo, não se pode imaginar que não haja outras investidas, além do PBF, na área social no

12 O PDE “conecta ações voltadas para a educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização de jovens e adultos” (BRASIL em desenvolvimento, 2009: 531).

13 Recentemente têm vindo à tona na mídia reportagens acerca destes municípios que não possuem condições infraestruturais mínimas para uma vivência escolar adequada ao aprendizado. No dia 08/10/09 foi veiculada, em rede nacional, uma reportagem na Rede Globo (Jornal Bom Dia Brasil) sobre um município do Maranhão, há 500 km de São Luís, em que a escola é uma afronta aos direitos da criança e do adolescente. Independentemente se eles são ou não beneficiários do PBF.

Brasil. Vê-se, por exemplo, que, em 2007, o Ministério da Saúde lançou o programa *Mais Saúde*¹⁴ cujo objetivo é a realização de um conjunto de metas capazes de enfrentar as deficiências crônicas existentes no país em relação ao acesso à saúde pública. O próprio documento *Brasil em desenvolvimento*, elaborado por um instituto governamental, o IPEA, reconhece que nem mesmo o eixo básico do programa *Mais Saúde*, que se refere à promoção e à atenção básica à saúde, tem conseguido obter resultados satisfatórios. Todavia, o documento responsabiliza a não-aprovação da renovação do CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) - uma espécie de imposto que seria aplicado na área de saúde - e a crise internacional pelas dificuldades de efetivação do programa *Mais Saúde*.

Note-se, no entanto, que os malogros na área de saúde devem-se, em primeiro lugar, aos emperramentos nas áreas de políticas públicas de caráter universal. O insucesso do programa inscreve-se, antes de mais nada, no acúmulo de uma dívida social enorme nesta área. Mesmo que o SUS (Sistema Único de Saúde) tenha representado avanços na universalização de direitos relativos à saúde, há ainda desafios incomensuráveis a serem vencidos nos anos subsequentes. Mesmo que haja exigências, postas pelo PBF, de contrapartidas no que diz respeito à nutrição, a vacinas, etc., há um hiato muito grande entre tais contrapartidas (na educação e na saúde) e as condições desfavoráveis que a maioria da população extremamente pobre enfrenta diariamente em suas tentativas de obter atendimentos médicos e hospitalares, principalmente. Isso é tão evidente que o documento *Brasil em desenvolvimento* (2009, p.528) afirma que o governo tem mantido a cobrança de contrapartidas, mas tem exercido um “controle reativamente modesto de ambas, especialmente no que se refere à saúde”.

Isso deve ser lido como um afrouxamento das contrapartidas e/ou como uma dificuldade de cobrar algo que é visivelmente precário no país? 59% das famílias beneficiárias do PBF têm sua vida acompanhada quanto ao cumprimento das contrapartidas para a saúde, diz o documento *BRASIL em desenvolvimento* (2009, p. 528). Pode-se dizer que os esforços dessas famílias beneficiárias do PBF para atender tais exigências

não são nada desprezíveis se forem consideradas as dificuldades do atendimento da saúde pública em várias regiões do país. Este é outro elemento que deve ser considerado. Há lugares, no Brasil, em que é quase impossível exigir tais contrapartidas em razão da precariedade da saúde pública. As “ações em direção a modelo de atenção capaz de garantir o acesso e atender às necessidades de saúde da população persistem como desafios não superados”, diz o documento acima mencionado.

Além das dificuldades na área da saúde, deve-se enfatizar ainda que a análise acerca dos emperramentos de efetivação do direito à educação no Brasil é capaz de revelar o quão complexa é a sedimentação de políticas sociais universais. Isso não significa, de modo algum, que os governos Cardoso e Lula da Silva não tenham investido em programas que intencionam romper com as dificuldades cristalizadas, no país, no campo educacional. Também nessa área acumulou-se uma dívida social de grande monta que se apresenta, muitas vezes, petrificada e de difícil solução. Os dados sobre o atraso no desenvolvimento humano no Brasil, os quais incluem “referências sociais ao lado das necessidades econômicas” (FURTADO, 1999, p. 12), podem ser tomados como referência da longa jornada que o país ainda terá de percorrer para avançar na construção de uma educação pública e universal.

A Síntese dos Indicadores Sociais, do IBGE, divulgada em outubro de 2009, mostra que 50,2% dos brasileiros com mais de 25 anos não possuem ensino fundamental completo. Aponta ainda que somente 50,6% dos jovens entre 15 e 17 anos estão matriculados no ensino médio e que entre os 20% mais pobres somente 30,5% encontram-se nesse nível de ensino. Há uma diferença brutal entre os mais ricos e os mais pobres, pois 78,4% dos jovens mais ricos, na idade entre 15 e 17 anos, estão cursando o ensino médio (RAIO-X da Educação no país, 2009: 3). Isso demonstra “que o Brasil acumulou historicamente um considerável atraso em investimento no fator humano, ou seja, na promoção do bem-estar da massa da população” (Furtado, 1999, p. 12).

Além desses números, há ainda outro dado que preocupa todos aqueles que buscam combater o atraso do país no que diz respeito ao investimento social: o baixo rendimento dos

14 “A estratégia inclui 73 medidas, que se desdobram em 169 metas distribuídas em sete eixos de intervenção, a saber: promoção da saúde; atenção à saúde; qualificação da gestão; força de trabalho em saúde; participação e controle social; cooperação internacional; e complexo industrial e de inovação em saúde” (BRASIL em desenvolvimento, 2009, p. 530).



alunos que finalizam o ensino fundamental público. Entre os diversos indicadores da precariedade das formas de intervenção pública na área social, um dos mais relevantes é esse acerca da dificuldade de melhorar o rendimento dos alunos nos níveis fundamentais e médios. Esse dado, se examinado detidamente, é capaz de revelar muito mais do que somente os percalços da educação no Brasil. É ele um indicador que, se examinado qualitativamente, demonstra o quanto a pobreza extrema, a vulnerabilidade e a precariedade social têm destruído a vida de um número significativo de indivíduos no Brasil.

Considerações finais acerca das expectativas de construção de políticas públicas universais no Brasil

Há duas discussões no Brasil que devem ser postas lado a lado para se compreender a tortuosidade das formas de intervenção pública na área social. Uma foi levantada por Lenas Lavinias, em um artigo que se intitula *Política social: o ano zero ainda não começou* (2004a), e a outra por Raymundo Faoro (1925-2003) numa entrevista à revista *Carta Capital* no ano 2000. Nesta última, o jurista, pensador e militante pelo Estado de direito democrático, fazia a seguinte afirmação: “aqui a história, pelo menos a história da democracia, ainda não começou” (Faoro, 2000, p. 29).

Note-se que os dois analistas estão fazendo suas reflexões no início do século XXI e suas assertivas podem ser lidas como complementares, pois são faces diferentes de uma mesma moeda. Se a história da democracia ainda não começou é óbvio que a história da política social também não poderia ter iniciado. Indaga-se o seguinte: De que democracia e de que política social universal os dois estão falando? (Faoro 1998 ;2001) fez uma análise pormenorizada das ações e dos procedimentos dos dirigentes no Brasil, o que o levou a constatar que há uma direcionalidade, da política e do Estado, negadora da democracia e da cidadania. Nessas condições, qual é a possibilidade de o Estado agir em favor de um projeto coletivo de nação? Quase nenhum. E isto se deve ao:

“anacronismo na consciência de Estado, na política errática e flutuante, que permite aos dirigentes mudar de discurso e de camisa, sem que ninguém proteste ou se

importe. O poder é tudo, a cidadania é um mero e irrelevante enfeite – o que veemente exclui a existência do Estado” (Faoro, 1999, p. 26) como consciência de si. Este último não é “mero aparelho e mecanismo, imposto de fora, para assegurar a paz, a prosperidade, sempre de modo precário e repressivo” (Faoro, 1999, p. 26).

Na leitura de Faoro, o ano zero da política social ainda não poderia ter começado porque o Estado brasileiro é extremamente frágil enquanto consciência de si. Isso tem dificultado ações de impactos redistributivos e capazes de reduzir a “secular desigualdade social” (Draibe, 2003: 68). O Estado de bem-estar, no Brasil e na América Latina, é uma promessa e isso tem de ser remetido ao tipo de Estado que prevalece no continente. No caso do Brasil, a robustez de um Estado patrimonialista rechaça as mudanças favorecedoras de projetos coletivos, porquanto a característica fundamental dessa forma de Estado é a manutenção de procedimentos que impedem “os controles populares institucionalizados da ação estatal” (Faoro, 1976. p. 6).

Deve-se perguntar: De que maneira a vigência de um Estado pleno de procedimentos patrimonialistas favorece o aprofundamento das desigualdades e as dificuldades de redefinição de outro padrão de intervenção pública na área social? A vigência de um Estado preso à “cobiça e à agressão particular” (Faoro, 1999: 26) tem afastado, no Brasil, a possibilidade de frutificação de um projeto coletivo de nação baseado numa melhor distribuição da renda.

Referências Bibliográficas

Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2009. Série Brasil: o estado de uma nação. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2009

Brasil em números (2009). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE detalha características da população brasileira em todo o país. Folha de S. Paulo, São Paulo, 19 set. CB, p.12.

58% DOS MUNICÍPIOS falham contra a pobreza (2009). PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?> Acesso em: 24 março 2009.

- Draibe, Sônia Miriam (1994). As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. Em G. O. SOARES, G. O. e M. C. D'Araújo (Eds.), 21 anos de regime militar (pp. 271-309). Rio de Janeiro, FGV.
- Draibe, Sônia Miriam (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n.2, p.63-97.
- Draibe, Sônia Miriam (2008). Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de programas de transferências condicionadas (PTC) para combate à pobreza: Programa Oportunidades (México), Programa Puente/Chile Solidário (Chile). Disponível em: <http://renda.nepp.unicamp.br/america.php>. Acesso em: 20 setembro 2009.
- Esping-andersen, Gosta (1991). As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n.24, p.85-116.
- Estudo indica desafio antipobreza no Brasil (2007) PNUD/ONU. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php? Acesso em: 24 abr. 2009.
- Família Sarney interfere em agenda do ministro do pré-sal (2009). *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 out. Caderno A, p.4.
- Faoro, Raymundo (1976). *Romances sem heróis*. Veja, São Paulo, n.399, p.3-6, 28 abr.
- Faoro, Raymundo (1991). *A triste "modernização". Isto É/Senhor*. São Paulo: n. 1113, p. 47, 23 jan.
- Faoro, Raymundo (1994) *A modernização nacional*. In *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, p. 95-115.
- Faoro, Raymundo (1998). FHC caiu na vida: Entrevista. *Carta Capital*, São Paulo, n.77, p.38-41, 24 jun.
- Faoro, Raymundo (1999). *A rotina da corrupção*. *Carta Capital*, São Paulo, n.98, p. 26, 26 maio.
- Faoro, Raymundo (1999^a). *O modelo e o precursor*. *Carta Capital*, São Paulo, n.101, p.33, 07 jul.
- Faoro, Raymundo (2000). *O Brasil é otário: entrevista*. *Carta Capital*, São Paulo, n.137, p.28-31, 06 dez.
- Faoro, Raymundo (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo. 1^o edição de 1958.
- Furtado, Celso (1992). *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Furtado, Celso. (1999). *A reconstrução do Brasil*. Praga: estudos marxistas, São Paulo, Hucitec, n.8, p.9-13, ago.
- Furtado, Celso (2001). *O capitalismo global*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Lavinas, Lena (2004a). *Política social: o ano zero ainda não começou*. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/opinioes/opinioe_s.php. Acesso em: 17 setembro 2009.
- Lavinas, Lena (2005). *Bolsa-Família: passe único da política social?* Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs>. Acesso em: 17 set 2009.
- Lavinas, Lena (2005a). *De agendas e alinhamentos*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs> Acesso em: 17 set. 2009.
- Lavinas, Lena (2005b). *Pobreza, números e marketing*. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas_pobreza_numeros_e_marketing.pdf Acesso em: 14 set 2009.
- Lavinas, Lena (2005c). *O petisco dos números e o trivial de sempre*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/apartes/pdfs/lavinas>. Acesso em 17 set 2009.
- Leão, Geraldo Magela Pereira (2004). *Pedagogia da cidadania tutelada: lapidar corpos e mentes: uma análise de um programa federal de inclusão social para jovens pobres*. São Paulo. Tese de doutoramento defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
- Mesa-Lago, Carmelo (1994). *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe*. Santiago, Ciedess.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000). *Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*. Santiago, Cepal (Series Políticas sociales).
- Raio-X da educação no país (2009). *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 out. Caderno C, p.3.
- Saboia, João (2009). *Desníveis regionais marcam pesquisa*. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 set. CB, p.10.
- Soares, Sergei e ZEPEDA, Eduardo (2008). *Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade? Internacional Centro de Pobreza*. One Page. Disponível em: www.undp-povertycentre.org. Acesso em: 22 setembro 2009.
- Sojo, Ana (2003). *Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe*. *Revista de la Cepal*, Santiago, n.80, p. 121-140, ago.