

## A REFORMA DO ESTADO E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS SOCIAIS

**Rosilaine Coradini Guilherme**

Centro Universitário Franciscano (UNIFRA)

**Vera Maria Ribeiro Nogueira**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

### A REFORMA DO ESTADO E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS SOCIAIS

**Resumo:** Este artigo apresenta estudo sobre a ascensão da proposta de reforma do Estado no Brasil e suas implicações no orçamento público e nas Políticas Sociais. Aborda a hegemonia das ideias liberais expressas na política econômica adotada pelo país, a partir da década de 1990, tendo em vista abarcar a agenda reformista que propõe o corte dos gastos públicos como condição para o crescimento econômico. Entende a reforma do Estado como um conjunto de medidas exigidas a partir de mudanças significativas nas relações internacionais, gerando reflexos na organização interna de diferentes países, num contexto de baixo crescimento da economia mundial. Revela as tendências atuais das Políticas Sociais enquanto implicações originárias da agenda reformista de Estado que aprofundou o conflito redistributivo de base nas décadas de 1980 e 1990.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado, políticas sociais, orçamento público.

### THE STATE REFORM AND IT'S IMPLICATIONS ON SOCIAL POLITICIES

**Abstract:** This article presents a study about the budget increase considering the proposal for state reform in Brazil and its implications on public budgets and social policies. It discusses the hegemony of liberal ideas expressed in the country's economic policies adopted in Brazil, since the nineties, in order to embrace the reformist agenda that proposes to cut public spending as a condition for economic growth. Does the reform of the state as a set of steps required from significant changes in international relations, generating reflections in the internal organization of different countries in a context of low global economic growth actually reveals the current trends as the Social Policies implications considered in the reformist agenda of state redistributive conflict deepened between the 1980s and 1990s.

**Key-words:** State reform, social policies, public budget.

Recebido em:31.08.2010 Aprovado: 10.10.2010

## 1 INTRODUÇÃO

A proposta de reforma do Estado será analisada a partir da ação dos países centrais que, no intuito de ampliar o poder de mercado de suas empresas, pressionaram os países periféricos para que abrissem seus mercados e promovessem a redução de seus impostos sobre o capital. Inserir-se na ordem global convergia no corte dos gastos sociais, privatizações e na desregulamentação do mercado de trabalho; esse panorama foi estimulado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional que decretaram, como condição para o crescimento econômico, ajustes fiscais e estabilidade interna da moeda. O Brasil, neste cenário, é situado como dependente do mercado financeiro internacional que lhe retirou a autonomia na formulação da política econômica e social.

A análise da reforma do Estado no Brasil reterá suas especificidades sem desconsiderar as determinações impostas pelos fatores externos. Para tanto, observará os efeitos da internacionalização da economia que afetou a base fiscal estatal, tendo em vista que dificultou a arrecadação de impostos, especialmente sobre as empresas multinacionais. Os sentidos das mudanças ocorridas no cenário nacional entre as décadas de 1980 e 1990 desvelarão as novas formas de organização do trabalho, como propulsoras da proposta reformista. Este cenário apontará um conjunto de alterações estatais no modo de operar o campo social e econômico.

A lógica do mercado, apresentada como eixo principal da proposta de reforma, é visualizada a partir do corte nos gastos públicos e redução da atuação estatal nas áreas da saúde, segurança, educação e assistência social, entre outras. Este debate perpassa a análise sobre o perfil focalizado das políticas sociais implementadas no contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988. A privatização, a focalização e a descentralização, enquanto trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, inserem-se como tendência atual da política social no Brasil.

O desempenho das finanças públicas nacionais será elucidado a partir da disputa distributiva exercida dentro do orçamento público que favorece os juros e encargos da dívida pública, em detrimento às demais categorias de gastos. O centro do debate sobre o papel do Estado perpassará a discussão sobre a apropriação dos fundos públicos e da efetivação de um pacto contributivo que permita a criação de canais de transferência de renda. A contra-hegemonia, articulada com os interesses nacionais numa agenda global, voltada para o aprofundamento da democracia, será apontada como possível a partir da constituição de uma sociedade instrumentalizada politicamente.

## 2 AS CONCEPÇÕES IDEOLÓGICAS DA PROPOSTA DE REFORMA DO ESTADO

Parte-se da hipótese de que a proposta de reforma do Estado não é um fenômeno isolado, uma vez que expressa a configuração de um movimento conservador que almejou eliminar os avanços construídos a partir do modelo do Estado de Bem-Estar Social.<sup>1</sup> Este modelo emerge nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o movimento de um Estado Nacional visando a democracia. O padrão de acumulação fordista-keynesiano que pressupunha a correspondência da produção em massa ao consumo em massa compõe esta configuração estatal. O mercado, nesta perspectiva, não é concebido como autorregulável, fato que confere legitimidade à intervenção pública no âmbito econômico e social.

A crise mundial do capitalismo iniciada nos anos 1970, no entanto, converge à saturação do padrão de acumulação fordista-keynesiano e do Estado de Bem-Estar Social. David Harvey (1998) explica que a profunda recessão de 1973, exarcebada pelo choque do petróleo, retirou o mundo capitalista da estagflação e pôs em movimento um conjunto de processos que prejudicaram o compromisso fordista-keynesiano. Em consequência, os anos 70 e 80 foram períodos de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. Essas experiências representaram os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação novo, associado com um sistema de regulamentação distinta, isto é, a acumulação flexível.

A história é bastante conhecida. Já faz um quarto de século que com a falência de Bretton Woods encerrou-se a 'era do ouro' do desenvolvimento capitalista. Logo depois, a vitória neoclássica no campo econômico e dos neoconservadores no campo político consagrou a tese de que a crise mundial vivida a partir de 1973 foi obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo Welfare State. Desde então está idéia transformou-se em senso-comum e em ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista. Com a derrota comunista e o fim da Guerra Fria ela foi ainda mais longe e transformou-se no dogma que vem orientando – *urbit et orbi* – uma verdadeira 'revanche do capital contra a autonomia política do mundo do trabalho' (FIORI, 1997, p.80).

A passagem para um regime de acumulação inteiramente novo encontra-se fortemente vinculada à recessão, ao desemprego, ao déficit fiscal, à reestruturação produtiva, bem como ao enfraquecimento dos movimentos de trabalhadores que determinou a queda do Estado de Bem Estar Social. A incompatibilidade com os novos fenômenos

do capitalismo global, e a ineficácia gerencial, foram críticas atribuídas ao modelo de Bem-Estar Social, fato que consolidou a vitória neoclássica no campo econômico e dos neoconservadores no campo político. Para estas visões, a crise estrutural do sistema é atribuída ao excesso de intervenção estatal no âmbito econômico e, especialmente, no âmbito social. O Estado mínimo intervencionista é indicado como alternativa política consoante ao novo regime de acumulação flexível.

A acumulação flexível, escolha nominal feita por Harvey (1998), é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo, uma vez que se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Ela envolve um novo movimento que irá chamar de 'compressão do espaço tempo' no mundo capitalista, onde os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitam, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitam a difusão imediata dessas decisões num espaço mais amplo e variegado. A acumulação flexível é apontada a partir de sua implicação nos altos níveis de desemprego estrutural e, conseqüentemente, do retrocesso do poder sindical.

O retrocesso do poder sindical ancorado nas novas formas de organização do trabalho, à luz de Chesnais (1996), constitui a essência da lógica da mundialização. As multinacionais, explica, tiram proveito da ampliação da crescente homogeneidade de seus mercados, e também das desigualdades entre os países de uma área regional/continental, tanto no âmbito da especialização do aparato produtivo, como em matéria de custos salariais, de legislação trabalhista e de regime fiscal do capital. Percebe-se que as novas formas de organização do trabalho constituem-se propulsoras essenciais da mundialização do capital. Esta última, por sua vez, pode ser datada a partir dos anos 1980, sob os governos Thatcher e Reagan que promoveram a derrocada mundial dos ideais aspirados pelo Movimento Operário.

A década de 1980, notadamente, revela a ascensão dos neoliberais conservadores, produzindo políticas que não visam sustentar a demanda, uma vez que buscam restaurar o lucro. Estas políticas, apontam Behring e Boschetti (2007), atingem seu objetivo nos principais países capitalistas, alcançando uma pequena ascensão das taxas de crescimento, gerando um relativo triunfo no início dos anos 1990, acentuada pela queda do Muro de Berlim. Porém, ressaltam, esse clima teve pouca duração, pois a recessão da metade dos anos 1990 inaugurou um período marcado pela desconexão sem precedentes entre taxa de lucro e taxa de crescimento. Este contexto reflete a hegemonia da ideologia neoliberal prescrita aos países periféricos por meio da emergente agenda reformista.

A agenda reformista pode ser analisada a partir da ação dos países centrais que, no intuito de ampliar o poder de mercado de suas empresas, pressionaram os países periféricos para que abrissem seus mercados e promovessem a redução de seus impostos sobre o capital. A globalização da economia foi desenhada como fato indiscutível. Inserir-se na ordem global convergia no corte dos gastos sociais, privatizações e a desregulamentação do mercado de trabalho. Esse panorama foi estimulado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional que decretaram, como condição para o crescimento econômico, ajustes fiscais e estabilidade interna da moeda. Sobre este tema Chesnais (1998, p. 265) diz que:

A acelerada desregulamentação dos mercados financeiros 'emergentes', instigada pelo FMI e pelo Banco Mundial, significou a completa submissão desses países ao neoliberalismo, mas também trouxe consigo mais um elemento de risco sistêmico, no plano internacional. Incorporar, ao sistema 'incompleto' de mundialização financeira, países que, antes, tinham sistemas fechados, com dirigentes pouco experimentados nas sutilezas das finanças do mercado, acaba resultando na criação de economias muito frágeis, nas quais certos abalos financeiros, dominados pelas reações dos investidores estrangeiros, podem se propagar de forma contagiosa, atingindo funções essenciais do sistema financeiro e estendendo-se à esfera da produção e intercâmbio.

O papel que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional efetivamente desempenham na economia mundial, e, especialmente, nos países periféricos, revela-se por meio da função disciplinadora assumida dentro da economia capitalista internacional, ou seja, uma rígida disciplina fiscal. Trata-se do controle dos gastos públicos e a geração do superávit primário nos países periféricos, tendo em vista saldar juros da dívida externa a favor dos países centrais. O Brasil, devidamente inserido neste panorama, tornou-se dependente do mercado financeiro internacional que, por sua vez, retirou-lhe a autonomia na formulação da política econômica e social. O discurso de extinção do Estado Nacional, portanto, materializa-se na descrença da sociedade em relação ao Estado como instituição capaz de concretizar as demandas sociais.

### 3 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Existe convergência à ideia de que é preciso particularizar a análise da reforma do Estado no Brasil, retendo suas especificidades sem desconsiderar as determinações impostas pelos

fatores externos. A junção dos fatores externos e das opções internas, desta forma, torna-se fundamental. A partir desses pressupostos, pode-se dizer que o processo da reforma gerou uma política econômica francamente conservadora, voltada para o ajuste fiscal promotor de superávit primário, canalizado para pagar a dívida externa. Suas particularidades, conforme Costa (2006), foram associadas à crise fiscal, tendo em vista que o Estado, sem condição de tornar positiva a poupança pública, perde a capacidade de investimento e de promoção do desenvolvimento econômico. Trata-se dos efeitos da internacionalização da economia que afetou a base fiscal estatal, uma vez que dificultou a arrecadação de impostos, especialmente sobre as empresas multinacionais. Oportunamente Fiori (1997, p. 72) aponta que:

Para entender as reformas, primeiro há que separar o seu núcleo econômico e depois distinguir e hierarquizar aquilo que foi realmente decisivo: a desregulamentação dos mercados financeiros e abertura comercial e bancária das economias. O restante – a quebra dos monopólios estatais e as privatizações – ocorreu depois dos sucessos iniciais e não tem conseguido estabilizar, nem de longe, uma situação de equilíbrio fiscal e tampouco deslanchar uma onda privada de investimentos produtivos. Por isto se pode dizer que este segundo grupo de reformas (também chamadas constitucionais) se inscreve num outro campo, o das iniciativas destinadas a estabilizar as expectativas dos investidores convencendo-os da firme decisão privatista dos governantes.

Revisitando o contexto histórico brasileiro pode-se afirmar que a década de 1980, período mundialmente reconhecido de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, foi marcada, paradoxalmente, pelo anseio democrático e mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil na luta contra a ditadura. Houve, neste período, a confluência de opiniões no que se refere à reclamação dos direitos políticos, sociais e civis. As expectativas democráticas mobilizaram diversos setores da sociedade que buscavam o alargamento dos espaços públicos. Avançar na construção de um patamar socialmente aceitável de igualdade social tornou-se central para os setores populares engajados na luta pela reinstauração da democracia no Brasil.

Este forte engajamento popular pode ser francamente resumido por meio da conquista da promulgação da Constituição Federal de 1988 que instaurou, ao menos formalmente, um novo período no Brasil. Contudo, as expectativas democráticas passaram a conviver com o ajuste estrutural da

economia e com as limitações dos gastos públicos. Entender os sentidos das mudanças ocorridas neste período implica a compreensão das transformações econômicas do país neste mesmo espaço de tempo. Na ordem política econômica, a reformulação trazida pela globalização levou a novas formas de gerir o sistema socioeconômico nacional. Criou-se um sistema produtivo mundial, fragmentado, competitivo, gerador de pobreza, visto que produziu o desemprego em massa.

Percebe-se que o entendimento das mudanças ocorridas entre os anos 1980 e 1990, requer que se apreenda as novas formas de organização do trabalho como propulsoras essenciais da proposta apontada pela agenda reformista. É nesse patamar que as relações de trabalho no Brasil da década de 1990 deixam de ser o foco das lutas dos trabalhadores, pois a nova conjuntura passa pela manutenção do emprego e não mais pelas condições de trabalho dentro de uma categoria. O poder sindical é alvo de total desmantelamento, fato que remete à derrocada em nível mundial do Movimento Operário, promovido sob o pilar desmobilizador das classes trabalhadoras. Este vivenciado cenário dos anos 1990 assinala um conjunto de alterações estatais no modo de operar o campo social e econômico. A este termo Costa (2006, p. 165) infere que:

O governo Fernando Henrique Cardoso colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país, com a aprovação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A crise foi dada como fato consumado, atribuída, conforme o discurso oficial, à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento. Tirar os excessos, esta foi a motriz da reforma, que teve seu início no governo Collor de Mello, estendendo-se por toda década de 1990.

O corte de excessos como motriz da reforma iniciada por Collor de Mello foi levada a efeito pelo governo Cardoso, cujo mandato reduziu a discussão da crise fiscal do Estado ao âmbito da administração pública, transformando a reforma em uma discussão técnica e administrativa; esvaziada de seu conteúdo político e econômico. A coalizão de forças aglutinadas em torno do projeto neoliberal foi mais ampla do que a que sustentou o projeto desenvolvimentista, tendo em vista que reuniu todos os segmentos, inclusive os mais tradicionais da política oligárquica brasileira. Na prática, comenta Fiori (2001), ocorreu a redução dos direitos trabalhistas, congelamentos dos salários do setor público e redução de participação

salarial, de 45% para 36 % da renda nacional. Como consequência, pondera, a concentração de riqueza no Brasil aumentou em relação ao período desenvolvimentista, uma vez que manteve a mesma desigualdade de distribuição de renda, isto é, 1% da população mais rica concentra renda igual a dos 50% mais pobres.

A agenda neoliberal materializou-se por meio do ajuste fiscal e da estabilidade monetária, condições impostas pelo FMI. O governo Cardoso, nessa perspectiva, debruçou-se em torno da necessidade de ajuste fiscal com a redução de gastos públicos, desconsiderando os investimentos na área social, onde persistem elucidados índices de desigualdade de renda. A discussão sobre o ajuste fiscal deve ser entendida a partir da concepção de crise fiscal adotada pelo Estado. Esta crise, conforme Costa (2006), pode ser apreendida a partir da dívida interna e externa, sendo que, por este fato, discorda da análise apresentada pelo então presidente Cardoso, na medida que a restringe ao custo da máquina administrativa. Esta agenda, lembra Costa, segue no governo Lula, no qual, até o ano de 2005, manteve uma política econômica voltada para os juros altos, meta do controle de inflação, rigor na realização de superávit primário e o controle dos gastos públicos, sem evidências de medidas de distribuição de renda e prestação de serviços sociais.

Evidentemente que a proposta de reduzir a atuação do Estado na operacionalização dos serviços sociais não foi originalidade de Cardoso, porém, foi incorporada como linha política de atuação do seu governo. A proposta de reduzir a intervenção do Estado na área social evidenciou-se, nos anos 1990, por meio das exigências emitidas pelos organismos internacionais. A universalização das políticas sociais foi considerada, por estes organismos, como um fator contrário à equidade, uma vez que beneficiava setores da população não inseridas no critério da linha de pobreza que poderia pagar pelos serviços pertencentes à seguridade social.

Evidencia-se o polêmico debate sobre o papel do Estado na prestação de serviços sociais. Este debate perpassa a análise sobre o perfil focalizado das políticas sociais implementadas, paradoxalmente, no contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988 que prevê a universalização do acesso à saúde e educação, inserindo a assistência social no tripé da seguridade social. Frente a isto, Fiori (1997) diz que o poder da nova moeda e das 'reformas constitucionais' promovem a destruição das parcas conquistas sociais, uma vez que os governantes seguem propondo a 'modernização' da administração das políticas públicas, através da descentralização, parcerias ou reengenharias.

Tudo isto se configura numa tentativa do Estado de se desonerar das responsabilidades no campo social, implementando, através do discurso meramente técnico e administrativo, a privatização

dos serviços sociais garantidos constitucionalmente. É preciso reinventar esta nova ordem a partir de esforços implementados por uma sociedade politicamente organizada. Visualiza-se a urgência em perceber que as funções sociais devem ser assumidas não só pelo Estado, como já o foi pelo modelo de Bem-Estar Social, muito menos relegá-las ao mercado. O tempo presente exige que se atinja uma pluralidade de alternativas econômica, política e social, construída globalmente, a partir do local, ou seja, uma edificação cuja trajetória vai se dar de baixo para cima.

#### 4 O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

As desigualdades sociais e regionais; a pobreza extrema; a grande concentração de renda e riqueza; a insegurança no trabalho, entre outras questões sociais vivenciadas cotidianamente pela população brasileira, constituem-se fenômenos oriundos de ajustes e reformas preconizados em nome da eficiência e modernização do aparelho do Estado. Em conferência proferida, Fiori (1997), discorre sobre os impactos das políticas públicas de caráter neoliberal no Brasil. O enfoque para a estabilização financeira é reconhecido como fator motivador do aumento das carências, uma vez que atinge os recursos orçamentários destinados à política pública de tipo social. Somado a isto, o poder mágico das 'reformas constitucionais' é considerado uma destruição institucional das conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros. Sobre este tema Costa (2006, p. 161) aponta que:

O governo Fernando Henrique Cardoso acusou a descentralização fiscal, prevista na Constituição de 1988, de ser um entrave à ação do governo. Assim, a criação do Fundo Social de Emergência (1993) foi uma medida para concentrar os recursos fiscais, permitindo maior poder de decisão ao governo federal. Esse procedimento desvinculou os gastos do governo, conforme previsto na Constituição, sendo reeditado por medida provisória, passando a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal e depois Desvinculação da União (DRU). No governo Lula a discussão sobre o orçamento de 2004 colocou a proposta de tornar permanente esse mecanismo [...] além de estendê-lo para os governos dos estados e municípios, o que acarretaria diminuição dos gastos na área social.

O previsto na Constituição Federal de 1988, no que se refere ao orçamento para a seguridade social e para o pagamento dos servidores públicos, parece não convergir para a política adotada pelos dois governos. Assiste-se, como medida para a crise

fiscal, a uma intensa diminuição do gasto público na prestação de serviços sociais. Para tanto, o discurso ideológico, de se atingir a eficiência através da transferência destes serviços não exclusivos do Estado<sup>2</sup> para a responsabilidade da sociedade civil, é utilizado para ocultar o real objetivo estatal, ou seja, atingir as impostas metas de superávit primário, destinado ao pagamento de juros ao Fundo Monetário Internacional.

Embora muito se tenha avançado na compreensão deste fenômeno, ainda não é possível vislumbrar uma clara concentração de interesses que rompa estruturalmente com as mazelas econômicas e sociais alojadas no cotidiano da população brasileira. De fato, esta ausência de concentração de interesses pode ser compreendida a partir da histórica orientação ideológica dirigida ao sistema de proteção social,<sup>3</sup> uma vez que, até a década de 1980, a inserção neste sistema era admitida pela via do trabalho. Essa orientação, certamente, excluiu expressivo contingente populacional, considerando os trabalhadores inseridos no meio rural e os envolvidos em atividades informais nos centros urbanos.

Tendo em vista as tradições político-econômicas e socioculturais imprimidas no contexto histórico, e que apenas a partir da Constituição de 1988 se inaugura uma perspectiva de um padrão público universal de proteção social, impõe-se um quadro complexo para a implementação dos direitos sociais. O artigo 6º do instrumento legal institui como direitos a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social. Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico os princípios da seguridade social. A criação do Orçamento da Seguridade Social, que estabelecerá condições materiais objetivas para a efetivação dos direitos, inscrita na ideia de seguridade e na prática da universalização, também se constituiu como uma importante inovação social.

Mesmo à revelia desses avanços de natureza jurídico-legal, a implementação das políticas sociais apresentou-se, na década de 1990, condicionada pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, resultando na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas, quais sejam: universalização restrita, privatização de ofertas de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social (IPEA, 2007, p.08). Trata-se da adoção da agenda reformista de orientação político ideológica liberal, no que tange à implementação e gestão das políticas de proteção social.

A reforma liberal, resultante do embate político e ideológico, impôs uma conjuntura favorável ao detrimento do princípio público e universal inserido

no capítulo II da Constituição Federal. Ocorre a afirmação do setor privado lucrativo na composição das políticas sociais, fortalecendo, ao longo da década de 1990, a descentralização e focalização destas políticas, bem como a ampliação da atuação de organização não governamentais. A lógica do mercado, apresentada como eixo principal da proposta de reforma, pode ser francamente visualizada a partir da redução da atuação estatal nas áreas da saúde, segurança, educação e assistência social, entre outras. Com efeito, Behring e Boschetti (2007, p. 156) ponderam que:

A tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização.

A privatização, a focalização e a descentralização, enquanto trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, resumem a tendência atual da política social no Brasil. Os princípios da seguridade, expressos na Constituição Federal, situam-se, face o trinômio, na contramão da história, uma vez que estão assentados, ao menos formalmente, sob os pilares da integração das políticas da previdência, saúde e assistência social; da universalidade dos direitos sociais; da descentralização estabelecida por meio do envolvimento das três esferas de governo e da participação e controle social pela sociedade na condução das políticas; da distributividade que prevê o compartilhamento das receitas estabelecidas constitucionalmente e do financiamento de programas contributivos e não contributivos.

O Brasil encontra-se diante do desafio de instituir mecanismos para atender as demandas sociais num contexto em que as políticas sociais são questionadas no que se refere a sua efetividade. Esse contexto remete ao debate central sobre o papel do Estado que, segundo Costa (2006a), coloca-se sob duas perspectivas: de um lado, a luta pela ampliação da democracia substantiva que implica ir além da esfera da escolha política e da atuação do Estado na operacionalização dos serviços sociais; de outro, a redução do Estado na vida social, ampliando o espaço para o mercado, especialmente na oferta de serviços sociais. O cidadão, diante dessa última proposta, é reduzido a cliente num mercado no qual,

para determinados segmentos, o acesso ocorre a partir de subsídios dos fundos públicos.

Pode-se dizer que os últimos governos, especialmente a partir do presidente Collor, afogaram-se no acionismo de políticas sociais imediatistas, assentadas na redução de financiamento público. Diante disto, a formulação de políticas de cunho social nunca foi tão importante como no momento atual, fato que exige a capacidade de atuação por parte do Estado. O centro do debate sobre o Estado, para Costa (2006a), perpassa a discussão sobre a apropriação dos fundos públicos e da efetivação de um pacto contributivo que permita a criação de canais de transferência de renda. A contra-hegemonia, articulada com os interesses nacionais numa agenda global, voltada para o aprofundamento da democracia, é apontada como possível a partir da constituição de uma sociedade instrumentalizada politicamente.

##### **5 ORÇAMENTO PÚBLICO: concretas inflexões e possíveis inovações**

Em boletim divulgado pelo IPEA (2007), encontra-se a inferência de que existe um descompasso entre a base sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era global financeirizada e a estrutura de financiamento público, a qual onera mais os setores econômicos de base industrial e comercial, em favorecimento aos setores de base financeira. Este fenômeno, pode ser compreendido a partir da liberalização da economia em que o capital especulativo insere-se nos países em desenvolvimento, motivados pelas altas taxas de juros, incentivando o aumento da dívida interna e externa.

Sobre os princípios a partir dos quais a política orçamentária é definida, Chesnais (1998) aponta duas perspectivas. A primeira, chamada de ortodoxia liberal atual, que entende a ação orçamentária subordinada à redução dos déficits públicos, visando tranquilizar os temores dos mercados. A segunda, definida a partir de uma releitura da obra de Keynes, distingue dois orçamentos: um orçamento 'corrente', devendo ser inteiramente financiado pelo imposto; um orçamento de 'investimento', que contém o programa de investimento público em longo prazo, financiado por empréstimo. Para o autor, existe vantagem nessa última proposta, pois permite afixar num horizonte plurianual as prioridades do Estado em matéria de investimentos públicos, bem como os meios de financiamento utilizados.

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorre o estabelecimento de mecanismos orçamentários para assegurar a articulação entre planejamento e orçamento, por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual e, também, as fontes de financiamento e a extensão de fundos específicos para políticas sociais. Sobre este último tema encontra-se a seguinte inferência:

Ainda que a análise da implementação de uma política social não possa se dar apenas pela via orçamentária, sabemos que esta é condição para que aquela se efetive e garanta o acesso do cidadão aos bens e serviços públicos. Sem recursos não há política social. Pode até haver propostas e intenções que independam da existência de financiamento, mas a materialidade dos programas, projetos e serviços requer a aplicação de recursos constantes e regulares (BOSCHETTI; TEIXEIRA; DIAS, 2006, p. 72).

A crucial importância do acesso aos recursos orçamentários esvazia-se diante das políticas econômicas que culminaram nos anos 90, uma vez que impuseram uma crescente instabilidade econômica e financeira. O círculo vicioso da dívida pública interna e externa, alimentado pela alta das taxas de juros causados pelas políticas monetarista e liberal, é a melhor ilustração da retração social exercida no interior do orçamento público. Dados de desempenho das finanças sociais no Brasil demonstram que a disputa distributiva exercida dentro do orçamento público favorece os juros e encargos da dívida pública, em detrimento às demais categorias de gastos (IPEA, 2007, p. 12). Trata-se do crescimento acelerado do setor privado lucrativo na composição das políticas sociais, apontando mudanças de patamar nas relações público-privado. Diante dos diversos impasses vivenciados, Costa (2006, p. 162) indica que se deva:

Criar um sistema tributário a partir do princípio da equidade, sem ferir a questão da eficiência e da descentralização, colocada pela Constituição Federal de 1988, que seja capaz de reverter as grandes desigualdades sociais e regionais. É preciso considerar que a arrecadação de tributos no país pesa sobre a produção e o consumo, com efeitos regressivos, e ela tem crescido, já chegando próximo de 40% do PIB.

Face ao crescimento das desigualdades e das injustiças, decorrente das políticas neoliberais e da submissão dos governos aos ditames dos mercados financeiros, torna-se urgente a mobilização e a participação ativa do conjunto da sociedade em espaços públicos decisórios. Exercitar a contra-hegemonia remete à proposição de práticas orçamentárias que assegurem a participação popular direta nos negócios públicos. Este mecanismo permite que a sociedade, instrumentalizada politicamente, conheça as condições financeiras públicas e decida, de forma direta, o destino dos recursos arrecadados e a própria política tributária.

O debate sobre o alcance e os limites da democracia participativa é fundamental para a formulação de um projeto de sociedade capaz de

garantir a equidade social. Santos (2003) diz que todos os casos de democracia participativa, os quais estudou, iniciaram-se como uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política. Cita o caso do Brasil, em particular a cidade de Porto Alegre, em que movimentos comunitários reivindicaram o direito de participar nas decisões em nível local, influenciando diretamente nas decisões e controle do orçamento público.

Em função da complexidade que envolve as práticas orçamentárias participativas, uma vez que alguns setores sociais são menos aptos a se engajar em atividade de participação, porque não possuem experiência organizativa e cultural de cidadania, aponta-se esta problemática como um novo desafio teórico a ser incorporado. O intuito de suscitar os entraves que envolvem formas de gestão e controle compartilhado das finanças públicas, poderá desdobrar-se em oportunas análises sobre o tema que se eleger para um futuro aprofundamento teórico. Entende-se que a reformulação das instituições políticas e a adoção de mecanismos participativos de gestão pública, podem representar uma alternativa ao modelo neoliberal de Estado.

## 6 CONCLUSÃO

A hipótese de que a proposta de reforma do Estado não é um fenômeno isolado, uma vez que expressa a configuração de um movimento conservador que almejava eliminar os avanços construídos a partir do modelo do Estado de Bem-Estar Social, pôde ser francamente confirmada no decorrer do estudo apresentado. A passagem para um regime de acumulação novo, vinculada à recessão, ao desemprego, ao déficit fiscal, à reestruturação produtiva e ao enfraquecimento dos movimentos de trabalhadores, comprovou a concepção ideológica do fenômeno analisado.

A reforma apresentou-se como um conjunto de medidas exigidas a partir de mudanças nas relações internacionais, fato que gerou reflexos na organização interna dos diferentes países. Esse panorama mostrou-se a partir do visível estímulo dispensado pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional que decretaram, como condição para o crescimento econômico, ajustes fiscais e estabilidade interna da moeda. A particularidade da proposta de reforma no Brasil foi revelada a partir da associação à crise fiscal. Os efeitos da internacionalização da economia que afetou a base fiscal nacional, dificultando a arrecadação de impostos, especialmente sobre as empresas multinacionais, demonstraram os reflexos imprimidos pelas agências internacionais.

As implicações da reforma liberal nas políticas sociais foram percebidas a partir da afirmação do setor privado lucrativo no que se refere à sua composição. A lógica do mercado apresentou-

se como eixo principal da proposta de reforma, visualizada a partir das privatizações, cortes nos gastos públicos e redução da atuação estatal nas áreas da saúde, segurança, educação e assistência social, entre outras. Os governos, especialmente a partir do presidente Collor, apareceram mergulhados no acionismo de políticas sociais imediatistas, assentadas na redução de financiamento público.

A crucial importância do acesso aos recursos orçamentários mostrou-se esvaziada diante das políticas econômicas que culminaram nos anos 90, uma vez que impuseram uma crescente instabilidade econômica e financeira. O círculo vicioso da dívida pública interna e externa, alimentado pela alta das taxas de juros causada pelas políticas monetarista e liberais, foi considerado a melhor ilustração da retração social exercida no interior do orçamento público.

O exercício da contra-hegemonia despontou a partir da proposição de práticas orçamentárias que asseguram a participação popular direta nos negócios públicos. Este mecanismo poderá permitir que a sociedade, instrumentalizada politicamente, conheça as condições financeiras públicas e decida, de forma direta, o destino dos recursos arrecadados e a própria política tributária. Considerando-se os pressupostos, apontou-se para a reformulação das instituições políticas e a adoção de mecanismos participativos de gestão pública, uma vez que poderão representar uma alternativa ao modelo de Estado neoliberal.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; DIAS, Adriane Tomazelli. A Execução Orçamentária da Política de Assistência Social e dos Programas para Crianças e Adolescentes. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo n.85, 2006.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, François (Coord.). **A Mundialização financeira: gênese, custo e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.



\_\_\_\_\_. **Questão social e políticas sociais** – Tendências atuais do debate. In: SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS NA MESOREGIÃO – METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL E FRONTEIRAS DO URUGUAI E ARGENTINA, 1º, Pelotas: UCPel, 2006a.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado: políticas de emprego do Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/GDF/SETER, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, 1991.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Para um diagnóstico da 'modernização' brasileira. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Orgs). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1998.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Edição especial, n. 13, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/publicações/bpsociais>> . Acesso em: 04 jul.2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

#### NOTAS

- 1 O Welfare State, ou seja, o Estado de Bem Estar Social, para Esping-Andersen (1991), não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias, uma vez que se torna necessário considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.
- 2 Segundo Costa (2006) os chamados serviços não exclusivos compuseram a nova estrutura de organização do Estado, aprovada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Estes serviços correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. São exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus.
- 3 Di Giovanni (1998) chama de sistemas de proteção social as formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros.

#### Rosilaine Coradini Guilherme

Assistente Social, Mestre em Política Social, Professora e Coordenadora do curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA.  
e-mail: rosilaine@unifra.br

#### Vera Maria Ribeiro Nogueira

Assistente Social, Doutora em Enfermagem, Professora da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
e-mail: vera.nogueira@pq.cnpq.br.

#### Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Campus Reitor João David Ferreira Lima - Trindade - Florianópolis - Santa Catarina - Brasil - CEP CEP: 88040-970 Florianópolis - SC

#### Centro Universitário Franciscano - UNIFRA

Rua Silva Jardim, 1175  
CEP: 97010-491 - Santa Maria - RS