

Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil	Titulo
Tavares Ribeiro Soares, Laura - Autor/a	Autor(es)
El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2001	Fecha
	Colección
Políticas Publicas; Neoliberalismo; Política Economica; Modernizacion; Pobreza; Desigualdad Social; Política social; Ajuste Estructural; Costos sociales; Exclusion Social; Exclusion Economica; Brasil;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



---

## Capítulo 8

### *Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil*<sup>1</sup>

— Laura Tavares Ribeiro Soares \*

#### Introdução

O Brasil adotou “tardiamente” o receituário neoliberal das chamadas políticas de ajuste estrutural *vis-à-vis* a maioria dos países latinoamericanos. Isto trouxe conseqüências de natureza política e social importantes, que provavelmente explicam o estágio em que nos encontramos frente a essas políticas.

As chamadas Políticas de *Ajuste Estrutural*, como propostas e medidas econômicas bem como estratégias político-institucionais, partem do entendimento do NEOLIBERALISMO como um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas, que não se limitam a medidas econômicas de efeitos conjunturais e/ou transitórios, trazendo conseqüências sociais graves e permanentes, muitas vezes de difícil volta atrás.

Como introdução ao tema, tratarei de sintetizar o que estou chamando de Custos Sociais das Políticas de Ajuste entendidos, de um lado, como deterioração das Políticas Sociais, e de outro, como agravamento das condições sociais. Na realidade, estes são processos que se dão de forma simultânea e que possuem uma retroalimentação.

Dessa forma, as especificidades dos impactos sociais das políticas de ajuste dependem:

---

\* Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Economia do Setor Público, área de Política Social, pela UNICAMP-Universidade Estadual de Campinas/São Paulo.

- da estruturação anterior das Políticas Públicas (âmbito nacional; grau de universalidade no acesso; forma de financiamento; cobertura; etc.);
- das condições sociais encontradas em cada formação social específica (características histórico-estruturais de Desigualdade Social e intensidade das situações de exclusão e pobreza);
- bem como do tipo e da intensidade das políticas de ajuste (ortodoxia das políticas, gradualidade das medidas, etc.).

As mudanças provocadas pelo ajuste podem ser conjunturais e estruturais. Suas possibilidades de reversão são inversamente proporcionais à sua capacidade ou poder de destruição.

As propostas de ajuste econômico e estrutural se repetem de modo cansativo entre os países. O Brasil não foge à regra. As políticas de ajuste e *estabilização* econômica estão calcadas na *âncora cambial* - com sobrevalorização cambial; nos juros internos altos; nas medidas de liberalização financeira; na entrada de capitais especulativos de curto prazo; com riscos e desestabilização evidente na balança de pagamentos do país. A emissão de títulos da dívida pública trouxe, aliada à política de juros, um aumento incontrollável da dívida interna<sup>2</sup>.

Como país retardatário, no entanto, o Brasil já entrou na fase das chamadas “medidas corretivas” do ajuste preconizado pelo Consenso de Washington, combinando, assim, as já conhecidas políticas ortodoxas no campo econômico com propostas ditas de “reforma do Estado”, aliadas a programas de “alívio” para a pobreza, tratando de enquadrar-se (ao menos na retórica) no chamado “Ajuste com Rosto Humano” proposto por alguns organismos internacionais como o PNUD<sup>3</sup>, ou na “humanização da globalização” conforme declaração recente de ex-diretor do FMI<sup>4</sup>.

Como sempre, a distância entre os processos reais e a doutrina - esta última travestida de um discurso “preocupado com a pobreza” nesta nova etapa - foi ficando cada vez maior. O ajuste brasileiro tornou-se recessivo. Tal como alhures, houve queda nos salários, redução do emprego, informalidade nos negócios, evasão de impostos e diminuição da base de arrecadação tributária. O chamado ajuste fiscal permanente trouxe um enorme custo para o setor público, com corte de gastos essenciais e desequilíbrio patrimonial permanente.

A combinação perversa entre a reestruturação recessiva da economia e do setor público; a geração de novas situações de exclusão social; e o agravamento das já precárias condições sociais daquela parcela da população já considerada “em situação de pobreza”<sup>5</sup>, resulta naquilo que estamos chamando de custo social do ajuste no Brasil.

## As conseqüências diretas do ajuste sobre a desigualdade social e a pobreza

O âmbito deste ensaio nos permite apenas introduzir o tema, evidentemente extenso e complexo, e que continua sendo nosso objeto de investigação<sup>6</sup>. Neste sentido queremos apontar alguns elementos da discussão do agravamento da pobreza pós estabilização econômica - concretamente no caso brasileiro, após o Plano Real.

Em extenso levantamento dos estudos sobre a pobreza no Brasil<sup>7</sup>, constata-se que um grande número de autores afirma que a *renda*, de forma isolada, é fator insuficiente para mensurar a pobreza nas suas múltiplas dimensões. Nos estudos que pretendam dar uma visão mais abrangente e completa da pobreza no Brasil, a tendência é a de incorporar na análise outras variáveis sociais, além da renda; construindo, ou não, indicadores sintéticos. Tendência essa, por sinal, observada também em alguns estudos internacionais que comparam as situações de desigualdade social e pobreza entre países<sup>8</sup>.

Na mensuração da pobreza pela renda surgem, pelo menos, dois grandes problemas. O primeiro refere-se a que variável de renda utilizar. A maioria dos autores brasileiros têm adotado a renda familiar *per capita* como sendo aquela que levaria em conta todos os rendimentos dos membros da família, o tamanho da família e seu papel como unidade redistributiva da renda (Rocha, 1996a)<sup>9</sup>. No entanto, esta variável é tida como estática.

Fatores como a redução do tamanho das famílias brasileiras e a incorporação de um número crescente de membros da família no mercado de trabalho, contribuindo para o aumento da renda familiar, não são levados em conta.

Escolhida a variável, o segundo problema refere-se à definição do valor da linha de pobreza que separa os *pobres* dos *não-pobres*. Esta linha de pobreza é o aspecto mais controvertido na mensuração da pobreza absoluta. Cada definição e metodologia produzirá um resultado diverso, mais ou menos otimista sobre a evolução da pobreza<sup>10</sup>.

Estabelecido o valor dessa *linha divisória*, resta saber o que ela efetivamente representa em termos do que se considera hoje no Brasil “potencial de consumo” por parte dos pobres. Achar, por exemplo, que com um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em “tempos de estabilidade”, o pobre poderá atender suas “necessidades básicas no âmbito do consumo privado”<sup>11</sup> é, no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distanciamento da realidade.

Em estudo que aponta para a melhoria da pobreza absoluta entre 1994 e 1996 nas seis principais regiões metropolitanas do país, Rocha (Rocha, 1996), baseia-se exclusivamente na renda. Os valores encontrados para a linha de pobreza - que segundo a autora (Rocha, op.cit.) refletem a estrutura de consumo<sup>12</sup> da população

de baixa renda em cada uma das regiões metropolitanas estudadas (não fica explicitado o que essa “estrutura de consumo” inclui) - não chegam, em nenhuma das regiões (nem em São Paulo, que apresenta o maior valor) a 100% do salário mínimo. Estes valores permitem, na melhor das hipóteses, adquirir uma cesta básica de alimentos. Isto, segundo a CEPAL<sup>13</sup>, utilizando critérios comparativos entre países latino americanos, representa o valor da linha de indigência, que está abaixo da linha de pobreza. Esta incluiria, além do valor da cesta básica, o valor estimado para o atendimento de outras necessidades essenciais, como vestuário, habitação, transporte, educação, medicamentos, entre outros. Estes serviços básicos, com o corte dos investimentos públicos no período pós-plano Real, ficaram, em sua maioria, à mercê do “mercado” - sofrendo uma elevação real de preços – tornando piores, sobretudo para os mais pobres, suas condições de acesso.

Se optamos pelo critério de renda, além da mensuração da incidência da pobreza absoluta, torna-se necessário também avaliar quanto a insuficiência de renda - medida pela diferença entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza - se altera no tempo. Cabe registrar que ela se amplia nos anos 90<sup>14</sup>, significando que os pobres do “pós-Plano Real” ficaram ainda mais pobres, com uma renda familiar *per capita* média inferior ao período anterior, que já era bem baixa!

Se não se pode atribuir tais resultados exclusivamente ao Plano Real, pode-se afirmar que, em sua vigência, as políticas econômicas e sociais não foram (e continuam não sendo) capazes de reverter o quadro de pobreza e exclusão social. Pelo contrário, além de não reduzir a pobreza, gerou um sem número de novas formas de exclusão social, na medida em que agravou as condições de emprego e trabalho (informalização, diminuição dos salários e corte dos, já reduzidos, direitos sociais) e criou um desemprego cuja dimensão supera qualquer outra marca histórica já vista no Brasil.

O trabalho informal cresceu 62% na década. O último levantamento oficial a respeito<sup>15</sup> nas seis principais Regiões Metropolitanas do país<sup>16</sup> revela que o número de pessoas ocupadas sem carteira assinada cresceu 62% entre 1990 e 1999. Em São Paulo, esse crescimento foi de 81%! Esta tendência tende a agravar-se: entre as 217 mil pessoas que entraram no mercado de trabalho paulista no ano passado, 57% (ou 157.312) estão trabalhando sem carteira assinada. No Brasil praticamente todo o acréscimo de pessoas ocupadas no último ano ocorreu no mercado informal: das 433 mil pessoas que entraram no mercado de trabalho no período, 78% não assinaram carteira. Levando em consideração apenas as seis principais regiões metropolitanas, o levantamento do IBGE<sup>17</sup> indica que existem 4,4 milhões de pessoas trabalhando sem carteira. Este número é ainda mais assustador quando são incluídos os 3,8 milhões de pessoas que, segundo a mesma pesquisa do IBGE, trabalham “por conta própria”. A grande maioria desses “autônomos” também está na informalidade.

Como um importante indicador da precarização das relações de trabalho, a informalidade se reflete na proporção daqueles que contribuem com a Previdência Social. A já historicamente baixa proporção de trabalhadores ativos contribuintes – pouco mais da metade – se reduz à menos da metade a partir de meados dos 90. A proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada (ou seja, contribuintes da Previdência Social) diminuiu de 56,9% em 1990 para 44,5% em 1999, significando uma queda de 12,6%<sup>18</sup>. Isto traz óbvias implicações para a já instável situação de financiamento da Seguridade Social no Brasil, situação essa que vem sendo justificativa para a Reforma da Previdência com corte linear nos benefícios sociais (Soares, 1999b)<sup>19</sup>.

Associado à crescente informalização está o desemprego, seguramente o custo social mais alto que se está pagando hoje pelo ajuste. A indiscriminada abertura comercial desta década, além de acelerar “o encolhimento relativo” dos empregados no setor formal, provocou enorme destruição de postos de trabalho na indústria – da ordem de 30 a 35% dos existentes em 1989 – o equivalente a pelo menos 1,5 milhões de empregos (Lessa *et alli*, 1997: p.72).

O desemprego aberto medido pelo IBGE<sup>20</sup> no Brasil tem mantido a taxa média entre 7 e 8%, atingindo, em janeiro deste ano, 7,6%, a segunda maior taxa desde janeiro de 1984 (7,5%). Em algumas regiões metropolitanas, as taxas foram superiores, como em Salvador (Bahia) com 11,3%, e São Paulo com 8,2%.

Ao contrário dos que afirmam que a ausência de qualificação é a causadora do desemprego no Brasil, pode-se comprovar que a dita reestruturação da economia brasileira redundou na demissão do trabalhador qualificado, adulto, homem, relativamente mais bem remunerado ainda que com menor escolaridade, resultando na contratação de jovens e mulheres, em ocupações de baixa qualificação. Os salários pagos nos novos “empregos” são inferiores aos que remuneravam os postos de trabalho perdidos, apesar da maior escolaridade dos que assumiram os novos postos *vis-à-vis* àquela dos que ocupavam os postos perdidos (Lessa *et alli*, 1997: p. 73).

Enquanto crescem a informalidade e o desemprego, cai o rendimento daqueles que ainda conseguem permanecer trabalhando. Dados do próprio IBGE<sup>21</sup> indicam que a renda média dos trabalhadores brasileiros caiu 8% na década de 90, apresentando uma queda de 5,5% só no ano passado. São Paulo, antigo líder das mais altas taxas de crescimento econômico e renda, passou a liderar a maior redução - 7,6% - dos salários em 1999 entre as seis principais regiões metropolitanas do país. Não por acaso: as maiores quedas foram registradas na indústria (-10,1%). Em segundo lugar estão os trabalhadores por conta própria, com uma redução da sua renda de 9,9%, o que desmistifica o discurso que o governo federal e a mídia vem tratando de impor no Brasil de que a “saída” do trabalhador para aumentar sua renda seria trabalhar por conta própria. Outro mito derrubado é que na informalidade o trabalhador teria menos

perdas de salário: em 1999, em São Paulo, não existiu praticamente diferença entre a queda de rendimento entre as pessoas ocupadas com carteira assinada (4,7%) daquelas sem carteira (4,1%).

Essa tendência à queda no rendimento dos trabalhadores, após um período de recuperação pós plano Real, é atribuída ao crescimento do desemprego. Segundo “avaliação geral” publicada na imprensa<sup>22</sup> “é melhor ganhar menos que não ganhar nada”.

Para finalizar este ponto, retiramos da mesma imprensa uma comparação muito ilustrativa dos anos 90 vis à vis os anos 80, considerados como a “década perdida”: “os dados relativos ao rendimento médio divulgados ontem pelo IBGE contrastam com os números registrados no auge do Plano Cruzado, por exemplo. Em 1986, os trabalhadores de São Paulo tiveram um aumento de 33% nos rendimentos”<sup>23</sup>.

## **O impacto do ajuste sobre a Política Social**

Neste ponto estaremos abordando uma segunda dimensão do custo social provocado pelas políticas de ajuste: o seu impacto sobre a(s) Política(s) Social(is).

A criação e/ou agravamento de situações sociais de exclusão, desigualdade e pobreza gera, do nosso ponto de vista, demandas sociais incompatíveis com as restrições impostas pelo ajuste às Políticas Sociais.

Em contraponto à uma enorme concentração do poder e da gestão do econômico – acorde com os tempos de “globalização” - vive-se hoje, no Brasil, uma crescente fragmentação da gestão do social – acorde com a pulverização daqueles que hoje demandam os serviços sociais, crescentemente destituídos de voz e poder de decisão sobre o seu destino.

Aqui podemos levantar uma série de pontos para discussão a respeito da resolatividade dos chamados programas “alternativos” de combate à pobreza - focalizados e emergenciais - particularmente em países como o Brasil.

Cabe discutir se o que resta hoje como alternativa de política social seriam as ações específicas e focalizadas, o que chamarei aqui de “pequenas soluções *ad hoc*” ou “o reinado do minimalismo” (também conhecido, em tempos de globalização, como “*small is beautiful*”).

Daí derivam várias perguntas. Seria o somatório dessas *pequenas soluções ad hoc* capaz de dar conta dos problemas sociais brasileiros, complexos e de grandes dimensões? Como articular a multiplicidade de ações e de pequenos programas em uma Política Social, ou seja, em algo que se constitua de forma orgânica e abrangente, ou isto já estaria completamente fora de possibilidades ou “fora de moda”?

Esses pequenos e pulverizados programas quase sempre são associados a uma estratégia mais geral - chamada de Descentralização - que é a da total responsabilização dos Municípios pela implementação de Políticas Sociais. No caso brasileiro (e eu diria em boa parte dos países latinoamericanos) venho denominando esse processo de Descentralização Destrutiva: de um lado se tem o desmonte de Políticas Sociais existentes - sobretudo aquelas de âmbito nacional - sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos Municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da Política Social – Saúde, Educação, Saneamento Básico – onde essa estratégia de descentralização foi acompanhada por um desmonte, o resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços. Os municípios que lograram manter uma boa qualidade de serviços básicos sociais, estão tendo, como “prêmio”, a invasão de populações vizinhas onde isso não acontece.

Essa política gerou, ainda, um profundo desequilíbrio na já complicada federação brasileira, retirando dos estados, enquanto entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais equitativa. Baixo os argumentos de que o cidadão vive no “município” e de que o controle e a participação social se realizariam plenamente se os serviços fossem geridos pelo “poder local”, a descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do “caciquismo” ou do “coronelismo” local, expressões que no Brasil significam o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais. É só observar como se dá a distribuição de cestas de alimentação nos municípios, onde proliferam todas as formas de clientelismo político e de dominação social. Essa distribuição pulverizada de alimentos é o “carro chefe” do *Programa Comunidade Solidária*, hoje considerado a “Política Social” de âmbito federal no Brasil. Este programa é liderado pela *primeira dama* do país, na melhor tradição dos programas filantrópicos, em mais uma demonstração da “modernidade” neoliberal.

Tem ficado cada vez mais evidente a ausência de resolutividade/efetividade dessa modalidade de programas focalizados e *ad hoc*, sobretudo em regiões metropolitanas e/ou em grandes espaços urbanos, unidades espaciais e sociais de natureza muito mais complexa, onde se concentra hoje grande parcela da população brasileira. As periferias urbano-metropolitanas, locais de grande concentração de pobres (concentração espacial esta que dispensa qualquer tipo de estratégia focalizada, bem ao gosto neoliberal), demandam uma intervenção de natureza mais abrangente, com a coordenação de todos os vetores da política pública, extrapolando os limites e possibilidades dos governos locais / municipais – sobretudo nessas localidades de baixo potencial de arrecadação e de reduzida capacidade de intervenção. Note-se que essa já reduzida capacidade ficou ainda mais limitada com a crise financeira dos governos locais. Em 1999 as Prefeituras nordestinas no Brasil fizeram uma “greve”, num movimento de paralisação explícita que denunciava sua absoluta incapacidade de dar resposta aos mais elementares problemas de suas cidades.



As inovações introduzidas pelas organizações não governamentais e níveis locais de governo, na formulação e gestão descentralizada e participativa de programas sociais, embora em casos isolados consigam alguma sinergia, não têm escala para substituir os Governos Central (Federal) e Regional (Estadual) naquilo que é sua principal missão no campo da política social: criar uma dimensão de homogeneidade no enorme espaço de desigualdades sociais no território nacional.

Os ajustes sobre as Políticas Sociais no Brasil provocaram, ainda, Reformas Administrativas em áreas do Setor Público – chamadas, por seus mentores, de “Modernização do Setor Público” ou de “Reformas do Estado”. Estas mal chamadas *reformas* (ver Dain e Soares, 1998: pp.31-72) quase sempre se restringem a cortes quantitativos e lineares do funcionalismo público e a alterações nos mecanismos de gestão dos serviços públicos, o que vem provocando modificações importantes no caráter público dos serviços sociais - com a sua concomitante privatização e/ou mercantilização (introdução da lógica privada nos serviços públicos, com privilégio da racionalidade da eficiência restrita ao custo/benefício das ações). O que é alegado como motivo para a privatização tem sido o próprio “sucateamento” dos serviços públicos, o que vem causando uma restrição importante no acesso - sem falar na perda de qualidade dos mesmos.

Têm ocorrido alterações na cobertura, na universalidade e na equidade de importantes políticas no âmbito da Seguridade Social brasileira, a qual ainda possui a maior cobertura, tanto urbana como rural, da América Latina, bem como o único sistema público de saúde com acesso universal para os não segurados. Além disso, o sistema previdenciário brasileiro incorpora, desde a sua conformação, um corpo de benefícios sociais de natureza assistencial muito importante para uma parcela relevante da população brasileira não segurada. É o caso da proteção social dirigida à velhice<sup>24</sup>, alternativa para diminuir a precariedade da inserção deste segmento da população através da incorporação nos chamados circuitos da cidadania materializados em direitos sociais. Estes circuitos são absolutamente essenciais em países como o nosso, já que deles depende o segmento da população que não tem outras alternativas de incorporação. Dessa forma, a Previdência (ainda) representa uma poderosa política social para amplos e desfavorecidos setores no Brasil. Em inúmeras cidades de pequeno e médio porte, os benefícios previdenciários, sobretudo as aposentadorias, se constituem hoje na única e/ou principal fonte de renda das famílias de baixa renda.

A principal ofensiva no âmbito das reformas dirigidas a esse importante conjunto de políticas sociais foi, até agora, a Reforma da Previdência Social proposta pelo governo federal e ainda em curso no Congresso Nacional.

Ao analisar-se a Reforma no marco proposto pelos Organismos Internacionais para as Reformas da Seguridade Social na América Latina, o

Brasil, de um ponto de vista bem geral, estaria adotando um sistema *misto*, mantendo uma Previdência Pública Básica e abrindo espaço para uma Previdência Complementar predominantemente privada. A aplicação mecânica desses modelos, no entanto, na maioria dos casos não leva em consideração nem a evolução histórica nem a composição estrutural de cada sistema de seguridade social, desrespeitando, portanto, as especificidades de cada país. O caso brasileiro não foge a essa regra.

O modelo *misto* proposto na Reforma, no entanto, aparentemente tão claro e tão lógico, na complexa realidade brasileira reveste-se de múltiplas interrogações e indefinições, além de, obviamente, muitos e poderosos interesses em jogo. Não é à toa que o processo de reforma já leva praticamente sete anos e ainda não consegue completar-se.

As principais questões que estão postas e que constituem pontos problemáticos nessa Reforma seriam (Soares, 1999 a: p.61):

- O tamanho da Previdência Pública: qual será a abrangência da previdência estatal e sua cobertura. Se mantidos os atuais tetos (de contribuição e de benefícios) em dez (10) salários mínimos, a cobertura se manteria mais ou menos como está hoje, ou seja, com uma abrangência ainda relevante dada a distribuição salarial da população empregada, mas sem cumprir um papel redistributivo na medida em que apenas reproduz a atual estrutura salarial. Caso esses tetos sejam rebaixados, a Previdência Pública se tornaria excludente, ao reduzir sua cobertura e excluindo parcela importante da população assalariada, jogando-a nos braços da Previdência Complementar Privada. Note-se que hoje a classe média possui cada vez menos condições de pagar por um seguro privado, como já se verifica nos Seguros-Saúde privados.
- Qual seria o preço pago pela Sociedade, em termos de subsídios e incentivos fiscais, para financiar a expansão da Previdência Complementar Privada.
- A existência de uma baixa taxa de contribuição para a Previdência: hoje, menos da metade da população ocupada no Brasil contribui para a Previdência, o que tende a agravar-se com o aumento da informalidade e o desemprego (conforme o já demonstrado acima).
- O problema anterior associa-se à grave, e não resolvida na Reforma, questão do Financiamento: dadas as tendências apontadas de aumento da informalidade e do desemprego, não se pode manter a folha de salários como base quase exclusiva do financiamento da Previdência. O princípio da multiplicidade e diversidade de fontes, combinando recursos contributivos com recursos fiscais, já apontado na Constituição de 1988, não está previsto na atual Reforma.

- O corte de benefícios, além de não resolver esse problema estrutural do Financiamento, traz conseqüências sociais graves, sobretudo em momentos de crise e de recessão. Os limites já impostos às aposentadorias na atual Reforma são exemplos disso.

Lamentavelmente todas essas questões não estão encontrando nem canais de expressão nem foros de debate políticos eficazes, na medida em que o Congresso, principal *locus* de discussão e decisão (formal) em torno da Reforma, encontra-se totalmente controlado e manipulado pelo Executivo e eivado pelos interesses da Previdência Privada.

Outras modificações importantes e decisivas no desmonte das Políticas Sociais são aquelas que dizem respeito ao financiamento geral das mesmas. À redução da arrecadação e aos cortes lineares do gasto público social se associam estratégias do tipo *Fundo Social* (antigamente denominados *de Emergência*), mais recentemente abandonadas no Brasil e transformadas naquilo que, aliás, era o seu principal objetivo: o denominado Fundo de Estabilização, que atualmente fica com 20% de todos os recursos previstos nos orçamentos dos ministérios do governo federal, inclusive os sociais, sem nenhum tipo de vinculação, dando uma total margem de liberdade aos executores da política econômica para fazer uso desse recurso como bem lhes aprouver (ou melhor, para atender às metas do FMI).

Também neste aspecto existe uma associação perversa entre critérios nacionais (determinados pelas metas do ajuste fiscal) para cortes lineares de recursos públicos (mais uma vez a “globalização” do econômico) e a pulverização dos mesmos, através da descentralização focalizada de serviços e benefícios sociais. Isto traz graves conseqüências para a equidade na distribuição desses recursos destinados “ao social”, além de abolir totalmente a sua visibilidade quanto ao seu montante, suas fontes e seus destinos.

Aqui cabe a discussão, a meu ver central, sobre as possibilidades de elevar o patamar do gasto social para dar conta de políticas sociais universais, redistributivas, equitativas. Em inúmeros trabalhos, a Profa. Sulamis Dain comprova que no Brasil, nos anos 90, não se configurou uma situação de normalidade para a Seguridade Social (portadora do maior volume de recursos na área social) que garantisse a apropriação plena das receitas de contribuições instituídas pela Constituição de 1988 para as finalidades previstas no apoio à cidadania social. Ou seja, a tão propalada crise de financiamento de uma Seguridade Social que nunca chegou a se constituir plenamente, poderia ter sido muito atenuada se, ao contrário do que afirma o governo federal, a alocação dos recursos vinculados às suas principais políticas – Saúde, Previdência e Assistência Social – tivesse respeitado sua destinação constitucional (ver, entre outros, Lessa et alli.,1997: pp. 71-72).

## **A título de conclusão: modernização das Políticas Sociais ou retrocesso?**

Segundo a concepção neoliberal de política social, o bem-estar social pertence ao âmbito do privado. Esta concepção aplicada de maneira “global” tem trazido, entre todas as conseqüências já vistas, uma “volta ao passado”. Se concordamos com J.K. Galbraith que o Estado de Bem-Estar Social se constitui numa das mais importantes invenções dos *Tempos Modernos*, estamos vivendo um enorme retrocesso histórico.

Mesmo em nosso país, onde jamais fomos capazes de construir um efetivo *Estado de Bem Estar Social*, ao invés de evoluirmos para um conceito de Política Social como constitutiva do direito de cidadania, retrocedemos à uma concepção focalista, emergencial e parcial, onde a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas. Esta concepção vem devidamente encoberta por nomes supostamente “modernos” como “participação comunitária”, “auto-gestão”, “solidariedade”, onde a solução dos problemas dos pobres se resume ao “mutirão”.

O processo de retração estatal e concomitante privatização das políticas sociais no Brasil e na América Latina - com a introdução de cobranças “seletivas” para determinados serviços básicos essenciais, como a assistência médica – tem levado à dualidade no acesso a esses serviços, criando um setor público para pobres, sem recursos e cada vez mais desfinanciado; e, de forma “complementar”, um setor privado (representado hoje por empresas e conglomerados financeiros de seguro) para quem pode pagar e, o que é mais grave, cada vez mais subsidiado com recursos públicos.

Este processo - causado por políticas deliberadas de ajuste e não por uma “fatalidade global”- é um dos principais mecanismos geradores de exclusão hoje no Brasil e na América Latina, trazendo conseqüências muitas vezes fatais para aqueles que dependem, cada vez mais, do setor público para sua sobrevivência.

Para finalizar, quero enfatizar o entendimento do papel primordial da Política Social no combate a essa exclusão. Trata-se de resgatar um conceito mais amplo de Política Social no âmbito das Políticas Públicas, que não se limite às concepções setoriais; ao minimalismo das práticas locais “bem-sucedidas”; ao reducionismo econômico e, sobretudo, que não se submeta a uma supostamente necessária cronologia *estabilização - crescimento econômico - redistribuição*.

Somente uma concepção estratégica de políticas econômicas e sociais mais integradas, seria capaz de abrir espaço para que o gasto social pudesse acentuar sua natureza redistributiva, na sua dupla dimensão de direito da cidadania e de incorporação dos “não incorporados”, através de políticas universais de maior significado transformador, como Educação e Seguridade Social.

Dar as costas a essa temática mais abrangente e definir a política social como um “nicho incômodo” não é mais do que projetar para o futuro a reprodução ampliada da pobreza, da desigualdade e da exclusão, típicas do “Brasil Real” de hoje.

## **Bibliografia**

Dain, Sulamis; Soares, Laura Tavares 1998 “Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização” in *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil* (Campinas/SP: UNICAMP/IE).

Lessa, Carlos; Salm, Cláudio; Soares, Laura Tavares; Dain, Sulamis 1997 “Pobreza e política social: a exclusão dos anos 90” em *Praga* (São Paulo), Vol 1, Nº 3.

Rocha, Sonia 1996 “Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real” em *Texto para discussão IPEA* (Rio de Janeiro), Nº 439.

Soares, Laura Tavares 1999 (1998) *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina* (Rio de Janeiro: Ed.EEAN/UFRJ).

## **Notas**

- 1 Trabalho apresentado no Seminário “El ajuste estructural em América Latina. Costos Sociales y alternativas”, patrocinado pela CLACSO- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, realizado em Porto Alegre, nos dias 1, 2 e 3 de Dezembro de 1999.
- 2 Ver síntese da proposta de Ajuste Econômico no Brasil in Soares, 1999.
- 3 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- 4 Ver declarações de Michel Camdessus no jornal Folha de São Paulo, em 29 de Setembro de 1999.
- 5 Segundo fontes oficiais, de 30 a 40% da população. Estaremos discutindo adiante os critérios de definição de pobreza no Brasil.
- 6 A autora coordena um Projeto de Pesquisa intitulado “Política Social e Pobreza: o Brasil no contexto latino-americano”.
- 7 Ver “Brasil: desigualdades sociais e pobreza nos anos 80 e início dos anos 90” in SOARES, 1999: pp.157-207.
- 8 Podemos citar o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, utilizado por órgão das Nações Unidas, o PNUD, que leva em consideração, além do PIB *per capita*, variáveis como a Escolaridade e a Esperança de vida ao nascer.
- 9 Ver ROCHA, Sonia 1996a “Crise, estabilização e pobreza. A evolução no período 1990 e 1995” (Rio de Janeiro), Mimeo. S/pp.
- 10 Estas diferentes definições e metodologias podem ser vistas in Lessa, 1997:p.78 e in Soares, 1999: p. 176.
- 11 Ver ROCHA, Sonia 1996: as expressões entre aspas citadas estão contidas no resumo inicial (sem No de página).
- 12 Feita antes da última POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) de 96, que apesar de atualizar a estrutura do sistema de índices de preços ao consumidor, limitou-se a seis regiões metropolitanas.
- 13 CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, órgão das Nações Unidas, que elabora, desde o início dos anos 80, uma série sistemática de estudos sobre a pobreza latino-americana.
- 14 Mesmo utilizando diferentes metodologias, em ambos estudos de Sonia Rocha essa ampliação se verifica: no estudo de Outubro de 1996 o que ela denomina de “hiato de renda” cresce de 0,3762 em 1986 para 0,4338 em 1995 (ver Tabela III, p.6); e no trabalho publicado pelo IPEA de Dezembro de 1996 (ver Tabela 5, p.20) esse hiato aumenta entre Setembro de 1990 (de 55,21%) e Janeiro de 1996 (para 62,04%).

15 Pesquisa Mensal de Emprego-PME/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, dez/1999.

16 São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife.

17 Id.ibid.

18 Id.ibid.

19 Soares, Laura Tavares 1999b. "A Reforma da Previdência Social no Brasil". Relatório de Pesquisa. Mimeo. 61 pp.

20 Ver PME / IBGE, op.cit. A taxa de desemprego aberto é definida pelo IBGE como a relação entre o número de pessoas desocupadas (procurando formalmente trabalho) e o número de pessoas economicamente ativas num determinado período de referência (no caso, no último mês).

21 Ver PME/IBGE, op.cit.

22 Jornal Folha de São Paulo, 29 de Fevereiro de 2000.

23 Idem, 2o Caderno, p.1.

24 Traduzida nos benefícios de amparo aos idosos com mais de 70 anos que possuem uma renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo vigente.