

## Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes

---

*Daniel Arias Vazquez*<sup>1</sup>  
*Daniel de Mattos Höfling*<sup>2</sup>  
*Juliana Pinto de Moura Cajueiro*<sup>3</sup>  
*Maria Isabel Monfredini*<sup>4</sup>

### Resumo

O presente artigo trata da gênese das políticas sociais na década de 1990. Mediante breve análise da política econômica no período observa-se a extrema importância conferida, por parte do governo, à estabilidade da economia. A preocupação centrada no desempenho das variáveis macroeconômicas acaba por renegar as políticas sociais a um segundo plano, condicionando seu desenvolvimento. Apesar dos avanços institucionais e legais da política social através da implementação e regulamentação de alguns princípios da Constituição de 1988, quando se analisa a estrutura de receitas e despesas do Orçamento Geral da União, composto pelo Orçamento da Seguridade Social e Orçamento Fiscal, observa-se que o superávit do primeiro assume fundamental importância no financiamento do segundo. Isso é decorrente do tipo de política econômica adotada em que a manutenção de elevada taxa de juros e o equilíbrio fiscal “desviam” recursos destinados à área social para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

**Palavras-chave:** Política econômica; Finanças públicas; Ajuste fiscal; Política social; Gasto social.

### Abstract

The present paper treats about the genesis of the social policies in the 90's decade. Through a short analysis of the economic policy in the period it is observed the extreme importance attributed by the government to the stabilization of the economy. The performance centered on macroeconomic variables policy ends up relegating the social policies to a second plan, therefore conditioning its development. Even with the institutional and legal advances of the social policy obtained through the implementation and regulation of some principles of the Federal Constitution of 1988, when the incomes and expenses statements of the Federal Budget are analyzed – which are build up by Social Security and Fiscal budgets – it is observed that the surplus on the first one is of fundamental importance to the financing of the second. Such mechanism takes place due to the kind of economic policy adopted on which the interest load consumes a major part of the national fiscal income and, due to the importance given to the fiscal equilibrium, it ends up “deviating” assets destined to the achievement of the social policies to the payment of interests of the Brazilian public debt.

**Key words:** Economic policy; Public finances; Fiscal adjustment; Social policy; Social expense.

**JEL** E600, H530.

---

(1) Mestre em Economia Social e do Trabalho e Doutorando em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Unicamp/Professor da UNISANTOS/Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole. E-mail: <danielv@cebrap.org.br>.

(2) Mestre em Economia Social e do Trabalho e Doutorando em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Unicamp/Pesquisador do CEST/IE/Unicamp/Professor da Universidade São Francisco (Campus Bragança). E-mail: <dmhofling@yahoo.com.br>.

(3) Mestre em Economia Social e do Trabalho e Doutoranda em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Unicamp/Professora da FACAMP/Pesquisadora do NEPP/IE/Unicamp. E-mail: <juliana.cajueiro@uol.com.br>.

(4) Mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da Unicamp/Assistente Social Judiciário e Professora da Faculdade de Serviço Social de Aguaf. E-mail: <imonfredini@ig.com.br>.

## **Introdução**

No presente trabalho procurou-se fazer um breve estudo das possibilidades, limites e condicionantes da política social ante a política econômica. Afinal, não se devem tomar as políticas sociais isoladamente quando se pretende verificar suas características e seus resultados, ou seja, não é correto deixar de situá-las sob a luz da política econômica, especialmente no caso das opções feitas no passado, que carregam um traço estrutural de subordinação à política econômica.

A história atual da política social brasileira remonta aos anos 1960, após o golpe militar e as reformas implementadas pelo governo. Em 1964 define-se determinado perfil e rumo geral da política social, presente até os dias de hoje, qual seja, o privilégio estatal nos rumos do movimento econômico, portanto das políticas econômicas, num determinado modelo de desenvolvimento ancorado nos padrões de consumo, em detrimento das políticas sociais. Assim como descreve Henrique (1999),

“a política social sempre ocupou um lugar subordinado nas estratégias de desenvolvimento e no seio do próprio Estado. A despeito de sua recorrente prioridade retórica, da configuração de políticas nacionais e da inegável expansão de programas e gastos sociais públicos, sobretudo durante o regime militar, a política social sempre foi subordinada à política econômica. A política econômica sempre funcionou ‘como um limite estrutural às prioridades reais das políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros’ ” (p. 71).

No Brasil, ao iniciar-se a construção de um sistema de proteção social próximo ao chamado Estado de Bem-Estar Social, através da implementação da Constituição de 1988, já navegávamos contra a maré. Afinal, desde os anos 1980, assistia-se nos países centrais a um movimento de reforma de caráter neoliberal do Estado, de um modo geral e do seu aparato de Bem-Estar Social. Opção essa que teve conseqüências perversas e praticamente irreversíveis para a estrutura social brasileira sob todos os seus aspectos – emprego, condições e relações de trabalho, padrão de consumo, padrão de vida, proteção social.

Nesse sentido, ao longo dos anos 1980 e 1990 ocorrem profundos avanços institucionais e legais na área social, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, considerada como um marco histórico para a área em questão. Contudo, esses avanços vão sendo barrados pelo plano econômico adotado, que se enquadra na receita neoliberal de abertura, de concorrência, de estabilidade macroeconômica e do equilíbrio das contas públicas, acarretando um certo desvio em relação ao sistema de proteção social de caráter público e de acesso universal.

## **1 Política econômica**

A partir dos anos 1990, assiste-se a uma profunda inflexão na política econômica do país, refletindo o contexto internacional marcado pela globalização,

sob domínio do capital financeiro, e pela hegemonia dos planos de estabilização, sob domínio dos ajustes recessivos, restringindo a autonomia das políticas públicas.

### **1.1 Cenário internacional e inserção brasileira<sup>5</sup>**

Para entender possibilidades, limites e condicionantes econômicos postos à política social nos anos 1990 é preciso conhecer a escolha de política econômica feita nesse período, vinculada a um modelo de desenvolvimento econômico determinado internacionalmente.

O movimento mundial nos anos 1990 é o da globalização financeira e nessa nova ordem é o capital internacional de curto prazo, que se move em função da arbitragem e da especulação, quem dita não só as regras internacionais, mas as nacionais também. Os governos nacionais perderam o controle sobre suas políticas monetária e cambial, e a política fiscal está atrelada a um ajuste fiscal. A ideologia dessa ordem é o neoliberalismo, que defende o livre mercado e as políticas de ajuste ortodoxas e neoclássicas. Com isso, vamos assistir aos processos de abertura financeira e comercial em busca da maior eficiência, que seria resultante do aumento da concorrência. Mas esse novo arranjo terá sérias repercussões sobre as economias nacionais, sobretudo nos países que não têm moedas conversíveis nesse sistema internacional.

Essas premissas foram internacional e oficialmente discutidas no Consenso de Washington, no qual foi determinado que deveriam ser estabelecidas regras e circunstâncias mais favoráveis para se obter o apoio político necessário para levar adiante, e com êxito, programas de estabilização e reformas de modo a seguir um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo FMI e pelo BIRD, de acordo com o modelo ortodoxo e neoclássico.

O Brasil vai se inserir, a partir de 1990, nesse cenário internacional de uma maneira passiva e subordinada, perdendo o controle sobre a taxa de câmbio, a taxa de juros e as contas públicas. Enfim, perde a autonomia de fazer política econômica pública.

De um modo geral, pode-se notar que a abertura financeira vai, por um lado, alimentar a escassez doméstica de financiamento, mas que vai se concentrar em capital de curto prazo, acarretando implicações posteriormente e, por outro, gerar a desnacionalização dos sistemas bancários nacionais. Quanto à abertura comercial, observa-se a desnacionalização do parque produtivo brasileiro e uma especialização da produção brasileira, fazendo com que o nosso país volte à divisão internacional do trabalho dos anos 1930, isto é, um país exportador de bens intensivos em mão-de-obra e de recursos naturais e importador de bens intensivos em tecnologia e de capital. Ambos os processos vão tornar o balanço de

---

(5) Este tópico é baseado em Carneiro (2000).

pagamentos brasileiro cada vez mais frágil, volátil e reversível, ao inserirem o país em uma situação de extremas vulnerabilidade e fragilidade externas e com uma ameaça estrutural de crise cambial.

## **1.2 Política macroeconômica**

Tendo como base esse cenário internacional, o destaque da política macroeconômica brasileira, ao longo dos anos 1990, foi o Plano Real, cujas políticas tiveram dois aspectos principais: as aberturas comercial e financeira e os programas de estabilização.

O Plano Collor, iniciado em 1990, promoveu a abertura comercial e instituiu um programa de estabilização baseado no confisco dos ativos financeiros, interrompendo o processo de financeirização que alimentava a inflação. Quanto à abertura financeira, ela também constituiu intenção de política econômica, mas teve impulso mais notável a partir de 1992.

No entanto, esse processo de abertura e estabilização foi truncado, no final de 1992, com o impeachment de Collor e a posterior ocupação do cargo de presidente por Itamar Franco, em 1993.

O Plano Real – cuja formulação teve início em meados de 1993 – baseou sua política de controle da inflação na ancoragem cambial. Esse modelo de estabilização exigiu como pré-requisito, por um lado, o equacionamento do financiamento externo para equilibrar o balanço de pagamentos e sustentar o nível de reservas, a fim de manter fixa a taxa de câmbio. Por outro, simultaneamente, exigiu o equacionamento do financiamento interno, para esterilizar o aumento da liquidez decorrente da elevação das reservas, de modo a sustentar o nível da taxa de juros e o consumo, para não alterar a taxa de câmbio.

Esse programa econômico gerou impactos sobre a trajetória da economia – consumo e crédito, saldo comercial e de transações correntes, contas públicas e investimento. Contudo, neste trabalho é relevante destacar o caso do endividamento público interno.

Um dos mais graves problemas decorrentes do Plano Real refere-se à deterioração das contas públicas, tanto em termos correntes, quanto em termos patrimoniais.

Em relação às contas fiscais, o governo passa de uma situação de relativo equilíbrio, com elevados superávits operacionais entre 1993-1994, para uma situação de desequilíbrio com déficits operacionais crescentes até 1998, quando se inicia o programa de ajuste fiscal. Essa inversão foi resultado da brutal elevação da carga de juros decorrente da manutenção da taxa de juros em um nível muito elevado, que incidia sobre uma dívida pública crescente, vinculada a dois processos: política de esterilização e revalidação de antigas dívidas públicas formadas nos anos 1980 (os chamados “esqueletos”). Do ponto de vista

patrimonial, tivemos um ajuste com o processo de privatização, que acabou rendendo 4,5% do PIB, mas que não foi capaz de deter a dívida pública. Ou seja, a dívida interna explode devido à sobrevalorização da taxa de juros, que se eleva mais sempre que é necessário conter a demanda ou quando é preciso atrair mais capital externo ou então controlar sua fuga.

Diante desse comportamento da dívida pública interna, torna-se imperativo e central no âmbito da estratégia macroeconômica a busca do ajuste fiscal. Esse objetivo central fica ainda mais prioritário na agenda governamental após o acordo com o FMI, que exige como meta a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir a conta de juros. Isto é, seria preciso ajustar não só as contas primárias, mas também buscar o equilíbrio operacional.

Com isso vemos que o plano foi construindo sua própria “cilada”. O crescimento se torna uma ameaça à estabilidade e as altas taxas de juros, necessárias para sustentar o plano, são uma ameaça para o crescimento. A opção foi pela defesa do plano, logo, aperta-se a política monetária através da elevação da taxa de juros e da restrição do crédito, através da elevação do compulsório.

Na seqüência da análise do programa macroeconômico dos anos 1990, cabe colocar que após as crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998), o governo brasileiro tentou seguir com o seu programa (abertura e estabilização) mas, para tal, precisou elevar ainda mais a taxa de juros, para controlar a demanda doméstica que pressionava as transações correntes, para não deixar fugir o capital externo necessário para financiar o balanço de pagamentos e manter o câmbio (contendo a inflação). Contudo, a situação não se reverte e se mantém a ameaça de um ataque especulativo. Desse modo, o governo acaba tendo que entrar em negociação com o FMI, que normalmente exige, como contrapartida para o empréstimo que concede, uma política de ajuste recessivo. E, após esse acordo, o governo ainda tentou um choque dos juros, diante da persistência da crise cambial e da ameaça de um ataque especulativo. Porém, ao final, se viu obrigado a fazer uma maxidesvalorização cambial, devido à brutal perda de reservas internacionais, resultado do ataque especulativo que se concretizou. E assim, conseguiu, de certa maneira, controlar a situação externa para poder manter seu programa macroeconômico. Entretanto, por outro lado, a situação da economia brasileira se deteriora, dado o aumento do desemprego e da dívida pública, interna e externa, levando o país à recessão.

### **1.3 Limites e condicionantes macroeconômicos à política social**

Os impactos e os condicionantes sobre a política social e as demais políticas públicas, segundo as palavras de Fagnani (1999):

“O ajuste simultaneamente amplia a exclusão e destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção em geral e, de forma particular, no campo das políticas sociais” (p. 159).

Observam-se, então, dois limites dos programas macroeconômicos impostos à política social. Por um lado, esses programas são excludentes na medida em que a estagnação amplia o desemprego, além do aumento da informalidade no mercado de trabalho.

Por outro, os ajustes macroeconômicos destroem as bases financeiras e institucionais do Estado, e com isso reduzem a margem de manobra das políticas sociais. Afinal, esses ajustes, ao provocarem o aumento do desemprego e da informalidade, reduzem tanto o montante de recursos destinados ao financiamento dos programas sociais, como os direitos sociais, pois ambos estão vinculados ao trabalho formal. Além disso, o ajuste fiscal existente acaba por reduzir ainda mais a capacidade de intervenção do Estado, no que se refere aos cortes feitos na área social.

Analisando o **primeiro limite**, nota-se que houve uma desorganização do mercado de trabalho com o aumento do desemprego, a redução da participação do trabalho assalariado no total das ocupações e a redução do trabalho assalariado com carteira assinada no total da População Economicamente Ativa (PEA). E, para agravar a situação, o governo adota medidas de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, a fim de reduzir o “custo Brasil”, o que melhoraria a competitividade externa e reduziria o desemprego. Esse aumento da exclusão é resultado da política macroeconômica que não permite à economia crescer, pois o crescimento colocaria em xeque o ajuste macroeconômico; a situação piora ainda mais após as negociações com o FMI, que passa a exigir um ajuste recessivo. Diante disso, o governo, dentro da sua estratégia de desenvolvimento social, adota políticas compensatórias, que são políticas de emprego e geração de oportunidades de trabalho e renda, mas que não são suficientes perante a imensa desorganização.

Com relação ao **segundo limite**, o aumento da exclusão social acaba por fragilizar os mecanismos de financiamento da área social, porque os recursos destinados à seguridade social e à educação são constituídos pelas contribuições sociais feitas pelos trabalhadores formais, que estão diretamente vinculadas aos salários e às vendas e, portanto, ao crescimento econômico.

Além disso, o governo adota uma política de ajuste fiscal, visando ao equilíbrio da dívida pública interna, que foi desenvolvida na direção da elevação da arrecadação e de cortes dos gastos públicos. Afinal, era necessário obter com esse ajuste um superávit primário que fosse capaz de cobrir a conta de juros (ou, pelo menos, sua maior parte), a fim de obter o equilíbrio operacional das contas públicas. A necessidade do ajuste fiscal passou a determinar os rumos da política social, através de duplo impacto: refletiu em redução das despesas na área social para pagar os juros, e a União aumentou sua receita (e não a dos Estados e municípios) via aumento da arrecadação com as contribuições sociais, mas que não foi destinada aos programas sociais, e sim para a conta de juros. Segundo

Fagnani, a necessidade de obtenção de um superávit primário, exigido pelo modelo econômico adotado, fez com que o governo não pagasse a sua parte na divisão das receitas da seguridade, diminuísse os repasses na área de educação e priorizasse políticas focalizadas.

“O ajuste fiscal é um dos principais motores da ofensiva contra os direitos sociais” (Fagnani, 1999, p. 166).

## 2 Política social

A análise da política social não deve prescindir, conforme se verificou nos itens descritos anteriormente, do contexto macroeconômico, da base institucional e legal, das estratégias do governo, do financiamento e do gasto social, para que não se incorra em uma visão parcial e fragmentada, pois os determinantes das políticas sociais passam antes pelo contexto econômico em que as mesmas se configuram.

### 2.1 Marco histórico: Constituição Federal de 1988

Analisar a política social na década de 1990 necessariamente nos remete ao marco histórico da Constituição de 1988 em função da reorganização institucional do sistema de proteção social brasileiro que altera profundamente a natureza das relações intergovernamentais. Os traços estruturais desse novo sistema foram marcados pela descentralização, pela crítica ao padrão autoritário no tocante à centralização decisória e financeira, pelo reconhecimento da “dívida social”, pela consolidação do regime democrático, pela prioridade ao crescimento econômico sustentado (ampliação do emprego), pelo aumento do salário real e melhor distribuição da riqueza e da renda e ainda pela redefinição do padrão regressivo de financiamento e ampliação dos impactos redistributivos. Além de implementar a reforma do sistema tributário brasileiro, o que tem reflexos sobre o financiamento do setor social.<sup>6</sup>

Desse modo, são considerados como direitos sociais o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados,<sup>7</sup> tomando “como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”<sup>8</sup>

Um dos mais importantes conceitos introduzidos pela nova Carta diz respeito à definição de uma área denominada por Seguridade Social,<sup>9</sup> que compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Para o seu financiamento foi criado o Orçamento da Seguridade Social (OSS), constituído por

---

(6) Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo 1 – Do Sistema Tributário Nacional.

(7) Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo 2 – Dos Direitos Sociais.

(8) Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo 1 – Disposição Geral.

(9) Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social.

recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais, e que deveria ser elaborado de forma integrada pelos respectivos órgãos responsáveis.

Nesse sentido, foram criadas no Brasil as seguintes contribuições sociais: Contribuição Social sobre a Folha de Salários dos Empregados, Empregadores e Trabalhadores Autônomos (que representava as antigas bases de financiamento do Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS, criado em 1976, e extinto em 1988, com a criação do OSS); Contribuição Social sobre o Faturamento das Empresas (que representava os recursos do Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL, criado em 1982 para reverter recursos para os programas sociais federais e que a partir de 1992 passou a ser chamado de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL (criado em 1989); e Contribuição sobre o Programa de Integração Social – PIS, e sobre o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (criados em 1974), que passam a constituir o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Entretanto, apesar de todo o avanço legal, a Constituição Federal de 1988 é uma “versão frágil e inacabada” (Fagnani, 1999, p. 156) que deveria ser seguida de uma legislação complementar para a consolidação efetiva do projeto reformista. Contudo, essa legislação “concentrou-se, nos anos 90, num contexto político e econômico hostil ao projeto reformista.”<sup>10</sup> Então, a partir de 1989, momento em que se iniciaria a legislação constitucional complementar, tivemos o início da reversão de todo o processo, com a contra-reforma impulsionada por forças políticas conservadoras.

## **2.2 Os anos 1990: o momento da regulamentação e tentativa de implementação dos princípios constitucionais**

Fernando Collor de Mello na Presidência da República, nos anos 1990, inseriu o Brasil no contexto de reformas liberais conservadoras, onde o desmonte do Estado de Bem-Estar Social foi característica marcante. As principais manifestações dessa gestão foram: ampliação do escopo e da importância das ações assistenciais e clientelísticas na agenda estatal; esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores, gerando descontinuidade e paralisia decisória; “desmonte” orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente após a promulgação da nova Carta Constitucional; oposição sistemática do Executivo no

---

(10) Fagnani (1999, p. 156). Levcovitz (1997, p. 110) vai fazer o mesmo comentário: “O quinto ano do governo Sarney já se configurava como uma clara marca na tendência à não-implementação dos novos dispositivos constitucionais” e completa (1994, p. 111) dizendo que “desta forma a regulamentação complementar da Constituição Federal de 1988 não interessava a nenhum dos partidos políticos, uma vez que avaliam que na legislatura seguinte teriam condições políticas muito mais favoráveis de fazer valer seus interesses”.

processamento constitucional da agenda reformista, tanto em sua fase constituinte quanto na regulamentação complementar, entre outubro de 1988 e março de 1990 (Fagnani, 1997, p. 220). Essas características alteraram o perfil da área social na medida em que a opção política foi a adoção de mecanismos opostos àqueles preconizados na Constituição Federal.

Enquanto no período Collor tenta-se desfigurar as inovações implementadas pela Constituição de 1988 no que se refere à questão social, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso a estratégia reformista é retomada.

Contudo, os avanços pretendidos e alcançados por esse governo no que se refere à política social foram enfraquecidos, ou até impedidos em alguns casos, em decorrência dos impactos da política econômica adotada, em dois sentidos. Por um lado, pressionando e reduzindo os recursos financeiros e os direitos e, por outro, ampliando a demanda por proteção social.

A estratégia de desenvolvimento social esteve desenhada em documento com o mesmo nome (Brasil, 1996). A base para que se criassem as condições para a implementação das reformas na área social estava atrelada diretamente à necessidade da estabilidade econômica, de reformas do Estado<sup>11</sup> e de retomada do crescimento econômico. Entretanto, as respostas obtidas com o Plano Real acentuaram ainda mais a incompatibilidade do discurso oficial para com o social. Além disso, os indicadores sociais e os números obtidos refletem o contexto de miséria e pobreza que assola a grande maioria de brasileiros, colocando o país em um patamar altíssimo de desigualdade social. O relatório do PNUD do ano de 2001 atribui ao país a quarta colocação entre os países com os piores índices de desigualdade.<sup>12</sup>

Os eixos da política social, proposta no bojo das estratégias conservadoras de ajustamento econômico, são a focalização, a privatização e a descentralização. Segundo Draibe (1993),<sup>13</sup> o argumento da **focalização** se apóia no fato de que o gasto social do Estado não chega aos setores mais pobres; por isso, faz-se

---

(11) Segundo Mérrien (1994), em todos os governos que se convertem às doutrinas monetaristas da massa monetária, à luta contra a inflação e a aceitação da concorrência internacional, a temática torna-se a da sobrevivência nacional num mundo de concorrência econômica exacerbada, onde o imperativo central é o da competitividade. O aspecto social redistributivo deixa de ser o objetivo principal. O “Estado Propulsor”, que garante os equilíbrios sociais, se apaga diante do “Estado Animador”, a serviço da competitividade das empresas, onde a produtividade é preconizada a todo preço. A redução das desigualdades deixa de ser, muito rapidamente, a preocupação principal. Os governos tendencialmente se situam numa visão de curto prazo e superestimam sua capacidade em administrar a esfera social. Atualmente, o crescimento em grande escala do desemprego, da precariedade e da pobreza, e os déficits crescentes dos orçamentos sociais põem em desordem os dados do problema.

(12) Primeira posição: Suazilândia – 60.9; Segunda posição: Nicarágua – 60.3; Terceira posição: África do Sul – 59.3; Quarta posição: Brasil – 59.1.

(13) “Sem dúvida está aí localizado um dos desafios mais importantes que tem desafiado os formuladores de políticas. Passaram a se confrontar de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor, ao receituário neoliberal em matéria de política social, que tem enfatizado um dado tipo de reestruturação do gasto social concebido segundo os princípios da seletividade e focalização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, ruptura com os compromissos de gratuidade e privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população” (Draibe, 1993, p. 71).

necessário redirecionar esses gastos, concentrando-os nos setores de maior pobreza. A **privatização** é argumentada em cima do alívio da crise fiscal e da irracionalidade no uso de recursos. À **descentralização** remete diretamente a questão de eficiência e eficácia do gasto ao aproximar problemas e gestão e ao transferir novas responsabilidades aos Estados e municípios.<sup>14</sup>

De um modo geral, Fagnani (1999) destaca com propriedade que os imperativos da política social, universalização e descentralização, foram minados pela política macroeconômica, na medida em que “Estados e municípios, induzidos a aceitarem as novas responsabilidades financeiras e administrativas na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças dessas instâncias, acirrando a crise federativa. Dentre as inúmeras faces deste processo destacam-se: I) a redução das receitas fiscais, em virtude da estagnação econômica; II) a intensificação do endividamento interno dos Estados e municípios, provocada pela política monetária; III) a recentralização dos recursos no âmbito federal, através da criação de novas fontes de receita, da majoração de alíquotas de impostos e contribuições e da desvinculação de recursos constitucionais vinculados aos Estados e municípios viabilizada pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); IV) a subtração de parcela das receitas estaduais com o objetivo de estimular as exportações (Lei Kandir); e V) o programa de ‘Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados’, que impõe pesados encargos às unidades da federação para a consolidação e refinanciamento das dívidas estaduais” (p. 166).

No caso do financiamento da política social brasileira, a principal característica se refere ao fato de ele estar vinculado fundamentalmente aos fundos constituídos pelas contribuições sociais, pois a porcentagem das contribuições sociais como fonte de financiamento do setor social em relação aos recursos fiscais é muito superior. “O principal problema dessa estrutura de financiamento, baseada nas contribuições sociais, diz respeito à instabilidade da arrecadação. Isto porque a maior parte das receitas provém de contribuições sobre a folha de salários, gerando uma enorme vulnerabilidade frente à conjuntura econômica. Períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimem a folha de salários, com reflexos imediatos sobre os níveis de arrecadação dos fundos. Assim, exatamente nos momentos em que as demandas sociais aumentam em função da crise econômica, a capacidade de intervenção governamental fica prejudicada pela impossibilidade de ampliação do dispêndio social” (NEPP, 1991, p. 52).

---

(14) A tendência que está se configurando é de uma transferência de responsabilidades e competências do Estado via políticas públicas para a esfera municipal e para as organizações da sociedade (denominadas por alguns analistas de terceiro setor). Além disso, essa proposta também é estimulada pelas agências internacionais em relação ao financiamento de programas para os quais a participação da sociedade é requerida. Portanto, são configurados novos espaços de implementação e gestão de políticas públicas que devem necessariamente incluir a participação de novos atores sociais (Raichelis, 1998).

Cabe destacar que, no caso da Seguridade Social, na prática se observou um desrespeito à destinação constitucional de receita das contribuições, em decorrência do desvio dessas novas fontes de receita destinadas à expansão da seguridade, juntamente com o governo se encarregando de divulgar a inexequibilidade desse programa alegando que é deficitário. Segundo Dain (1998), “a falta de regras na distribuição desses recursos e seu contingenciamento tornou a seguridade prisioneira do processo de estabilização” (p. 19). Segundo a autora, mais de 50% do déficit público é financiado com recursos da seguridade social, logo, as contribuições sociais estão permitindo o ajuste fiscal.

O instrumento fiscal legal criado e utilizado pelo governo FHC para desviar recursos do OSS para o OGU foi o Fundo Social de Emergência (FSE), que passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e que hoje é chamado de Desvinculação de Recursos da União (DRU). Ele foi criado sob a justificativa de sanear as contas públicas federais e estabilizar a economia, de tal modo que os recursos desse fundo seriam aplicados no custeio das ações, serviços e programas de importância econômica e social.

### **2.3 Gasto social e política econômica**

De um modo geral, o gasto social foi estrangulado em decorrência dos efeitos da política monetária restritiva sobre o nível de atividade, conseqüentemente sobre o nível de emprego, renda e arrecadação, e do ajuste fiscal.

Nesta parte busca-se demonstrar as hipóteses levantadas no presente trabalho, a partir de dados econômicos e sociais. As Tabelas 1 a 3 e o Gráfico 1 abaixo mostram a evolução do déficit, da dívida do setor público, das receitas tributárias e das taxas de juros decorrentes da política macroeconômica praticada nos anos 1990.

Na Tabela 1 – sobre a necessidade de financiamento do setor público (NFSP) – pode-se observar a existência de superávit primário com a finalidade de pagar os encargos com juros. Porém, os dados revelam que mesmo com superávit primário superior a 3,5% em 1999 e 2002, não foi possível evitar o déficit operacional devido à elevada participação nas contas públicas do pagamento de juros.

A DLSP interna, observada na Tabela 2, aumentou em 208,6%, tendo aumentado consideravelmente a dívida da União, dos Estados e municípios, em contraposição à queda da dívida das empresas estatais que foram, em sua maioria, privatizadas.

Tabela 1  
Necessidades de Financiamento do Setor Público – Fluxo dos últimos 12 meses – em % PIB

Discriminação / Período	1995 Dez.	1996 Dez.	1997 Dez.	1998 Dez.	1999 Dez.	2000 Dez.	2001 Dez.	2002 Dez.
<b>Nominal</b>								
Governo Federal e BACEN	2,3	2,6	2,6	5,5	8,6	3,2	3,8	6,7
Governos Estaduais e Municipais	3,6	2,7	3	2,1	3,7	2,1	2,0	3,7
Empresas Estatais	1,3	0,6	0,5	0,5	-0,1	-0,8	-0,5	0,1
<b>Total</b>	<b>7,2</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>8,1</b>	<b>12,2</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>	<b>10,4</b>
<b>Operacional</b>								
Governo Federal e BACEN	1,7	1,6	1,8	5,3	4,3	1,3	1,5	0,7
Governos Estaduais e Municipais	2,4	1,8	2,3	1,8	0,6	0,7	0,5	-0,3
Empresas Estatais	0,9	0,3	0,3	0,5	-0,3	-0,8	-0,5	0,1
<b>Total</b>	<b>4,9</b>	<b>3,8</b>	<b>4,3</b>	<b>7,6</b>	<b>4,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>0,4</b>
<b>Primário</b>								
Governo Federal e BACEN	-0,6	-0,4	0,3	-0,6	-2,8	-1,9	-1,9	-2,5
Governos Estaduais e Municipais	0,2	0,6	0,7	0,2	-0,3	-0,6	-0,9	-0,8
Empresas Estatais	0,1	-0,1	-0,1	0,4	-0,8	-1,1	-1,1	-0,9
<b>Total</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,1</b>

Reflete a relação dos fluxos com o PIB, ambos valorizados para o último mês do período com base no IGP-DI.  
(+) Déficit; (-) Superávit.

Fonte: Banco Central. Elaboração dos autores.

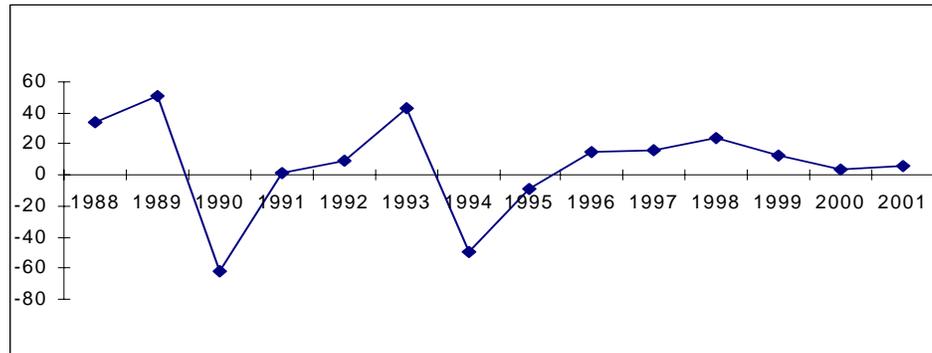
Os gastos com juros vêm aumentando brutalmente em função da manutenção em patamares elevadíssimos das taxas de juros, de tal modo que a taxa de juros real mantém-se positiva (ver o Gráfico 1), instrumento essencial do plano econômico. Pela tabela de taxa de juros, observamos o patamar elevadíssimo em que ela foi mantida ao longo do período, e que, nos períodos de turbulência e incerteza no mercado internacional (crise asiática no segundo semestre de 1997, crise russa no segundo semestre de 1998, ataque especulativo no final de 1998 e início de 1999), o governo a elevou como mecanismo para conter a fuga dos capitais especulativos.

Tabela 2  
Dívida Líquida do Setor Público – Evolução Recente – em % PIB

Anos	União	Estados/Municípios	Empresas Estatais	Total	Interna	Externa
1995	13,2	10,6	6,7	30,5	24,9	5,6
1996	15,9	11,5	5,9	33,3	29,4	3,9
1997	18,8	13	2,8	34,5	30,2	4,3
1998	25,3	14,3	2,9	42,6	36,0	6,6
1999	30,2	16,3	2,8	49,4	39,0	10,4
2000	30,9	16,2	2,2	49,3	39,5	9,7
2001	32,7	18,5	2,0	53,1	42,6	10,5

Fonte: Banco Central. Elaboração dos autores.

Gráfico 1  
Evolução da taxa de juros real



Obs. Taxa de juros real – Overnight (até 1993) / CDI deflacionado pelo IGP-DI.

Fonte: Banco Central. Elaboração dos autores.

Entretanto, essa estratégia não foi suficiente para conter o ataque especulativo, e, em resposta, o governo recorre a um acordo com o FMI, que impõe como contrapartida do financiamento o acirramento da política monetária restritiva e o ajuste fiscal.

O resultado primário alcançado supera a meta acordada com o FMI, que adotou como critério do desempenho das contas públicas o superávit primário, resultado do ajuste fiscal que fundamenta o programa de estabilização econômica.

O ajuste fiscal foi expressivo em todas as esferas do setor público, principalmente no caso da União. Conforme mostra a Tabela 3, esse desempenho foi resultado do aumento da arrecadação decorrente do aumento das contribuições sociais – como, por exemplo, do aumento das alíquotas da COFINS e da CPMF, contribuições essas que a União controla e que teoricamente deveriam financiar o gasto social –, além da redução das despesas, corte que se concentra no custeio e no investimento público, o que normalmente se dirige para o gasto social.

Tabela 3  
Percentuais das receitas tributárias com relação à carga tributária total

Receitas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas Tributárias – Impostos	45,17	39,96	38,32	41,36	39,14	35,42	35,66	35,21
Receitas Tributárias – Taxas	0,36	0,35	0,38	0,64	0,50	0,61	0,59	0,58
Receitas Contribuições	54,47	59,69	61,30	58,00	60,36	63,97	63,75	64,21
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI – MF/TN – Demonstração da Execução das receitas tributárias e de contribuições – Orçamento Fiscal e da Seguridade. Elaboração dos autores.

Diante disso, é importante ressaltar que, apesar do ajuste fiscal e do resultado primário positivo, a NFSP continua deficitária, resultado das elevadas taxas de juros e da desvalorização cambial (no caso dos títulos cambiais), o que eleva a dívida líquida do setor público (DLSP) e os gastos com juros.

Na Tabela 4, observa-se o vultoso crescimento das despesas financeiras da União, com destaque para os gastos com a amortização da dívida pública e com juros da dívida interna e externa, fazendo com que as despesas financeiras respondam por mais de 50% da despesa efetiva total da esfera federal a partir de 1998.

Esse comprometimento com a despesa financeira da União faz com que o Gasto Social Federal fique estagnado em relação à Despesa Total. Essa relação Gasto Social Federal / Despesa Federal Total atinge valor percentual máximo em 1996 (31%). A partir de 1997, até o ano de 2000, essa relação cai sistematicamente, ao mesmo tempo em que crescem os encargos financeiros da União e aumenta o ajuste fiscal. Em 2001, houve uma recuperação do gasto social, atingindo 28% da despesa total federal.

Por outro lado, os dados mostram um crescimento do gasto social federal em relação às despesas não financeiras da União, ou seja, o gasto social é reduzido em menor intensidade do que as demais áreas, em relação às despesas efetivas da União. Porém, esse esforço não é suficiente para garantir um crescimento dos gastos sociais, o qual permanece estagnado, devido ao comprometimento dos recursos federais com as despesas financeiras.

A Tabela 5 compara o gasto social e as despesas financeiras em relação ao PIB. Podemos observar que a participação do gasto social não evolui significativamente. O gasto social em relação ao PIB permanece estável entre 12% e 14% do PIB no período analisado.

Já a trajetória das despesas financeiras, no mesmo período, mostra uma forte evolução em relação ao PIB, atingindo o pico de 35,46% em 1999. As despesas financeiras da União tiveram um crescimento de 187%, superior ao crescimento do PIB (de 82,5%) e do Gasto Social Federal (108,17%).

Dessa maneira, o elevado comprometimento de recursos federais com as despesas financeiras da União impede um avanço no gasto social federal. No limite, nota-se que os constantes superávits primários influenciam no gasto social, pois esses recursos poderiam estar sendo empregados na área social.

Segundo Castro et al. (2003), a trajetória do gasto social manifesta-se desigualmente quando os dados são desagregados por áreas de atuação do governo federal. De acordo com o estudo, é possível observar que quatro áreas constituem o núcleo do gasto social brasileiro: Previdência Social; Benefícios a Servidores (predominantemente Encargos Previdenciários da União); Saúde e Educação – conjuntamente elas absorvem algo em torno de 87,5% do total dos gastos públicos federais aplicados na Política Social brasileira durante o período de 1995 a 2001.

Tabela 4  
Gasto social do Governo Federal em comparação com a despesa total efetiva e a despesa não financeira  
(valores em R\$ milhões correntes)

Descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Em R\$ milhões correntes							
1. Despesa total do Governo Federal (GF)	307.947	313.013	391.866	500.182	588.536	616.382	603.434
2. Transferências Intragovernamentais	20.550	21.551	22.601	23.921	25.030	28.710	31.078
3. Despesa Total Efetiva do GF = (1-2)	287.397	291.462	369.265	476.261	563.506	587.672	572.356
4. Despesa não financeira do GF	173.323	155.686	201.192	224.492	221.762	203.970	244.858
4.1 GSF	78.798	91.696	103.686	115.594	126.105	144.210	161.847
4.2 Despesa em outras áreas do GF	94.525	63.990	97.506	108.898	95.657	59.761	83.011
5. Despesa Financeira do GF	114.074	135.776	168.073	251.770	341.774	383.702	327.498
5.1 Juros e Encargos Dívida Int. e Ext.	16.873	19.491	21.033	30.812	45.349	38.835	52.816
5.2 Outros (amort. e refinanciamento)	97.201	116.285	147.040	220.957	296.395	344.867	274.681
Proporções							
GSF/Despesa total efetiva do GF	0,27	0,31	0,28	0,24	0,22	0,25	0,28
GSF/Despesa financeira	0,69	0,68	0,62	0,46	0,37	0,38	0,49
GSF/Despesa não financeira	0,45	0,59	0,52	0,51	0,57	0,71	0,66
GSF/(Despesa não financeira+Juros)	0,41	0,52	0,47	0,45	0,47	0,59	0,54
GSF/Juros e Encargos da Dívida	4,67	4,70	4,93	3,75	2,78	3,71	3,06

Fonte: SIAFI/SIDOR para GF e IPEA/DISOC para GSF – apud Castro et al. (2003).

Tabela 5  
Gasto social federal e despesa financeira: comparação com o Produto Interno Bruto  
(valores em R\$ milhões correntes)

Itens	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Cresc. (%)
PIB Total	649.192	778.887	870.743	914.188	963.869	1.086.700	1.184.769	82,50
Gasto Social Federal (GSF)	79.170	92.742	107.473	118.945	128.945	147.667	164.809	108,17
Despesa Financeira Federal (DFF)	114.074	135.776	168.073	251.770	341.744	383.702	327.498	187,09
Participações Relativas (%) GSF/PIB	12,20	11,91	12,34	13,01	13,38	13,59	13,91	-
Participações Relativas (%) – Desp. Fin. /PIB	17,57	17,43	19,30	27,54	35,46	35,31	27,64	-

Fonte: IBGE; IPEA/DIPES para 1997/1998; IPEA/DISOC para gasto social. Elaboração dos autores.

As Tabelas 6 e 7 analisam o gasto social federal, onde é possível constatar os impactos da política econômica sobre a área social.

Tabela 6  
Gasto Social Federal por Área de Atuação  
(valores em R\$ milhões de dezembro de 1999)

Área de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação e Cultura	12.488	11.371	10.002	11.651	10.801	11.861	12.170
Saúde	23.030	21.028	23.822	22.576	23.228	23.486	23.181
Alimentação e Nutrição	1.400	806	1.241	1.562	1.495	1.453	1.333
Saneamento e Meio Ambiente	552	1.326	2.240	2.761	1.564	1.753	3.156
Previdência Social	63.409	72.389	73.432	80.408	78.789	78.260	77.072
Assistência Social	1.856	2.143	3.229	4.209	4.593	5.088	5.849
Emprego e Defesa do Trabalhador	5.355	6.161	6.229	7.548	6.531	7.087	7.859
Organização Agrária	1.989	1.828	2.286	2.892	2.112	1.592	1.827
Ciência e Tecnologia	547	510	609	297	575	537	566
Habitação e Urbanismo	950	2.351	6.409	4.479	3.560	5.787	4.041
Treinamento de RH	62	26	22	10	28	37	24
Benefícios a Servidores	31.901	31.557	33.404	35.606	34.291	32.862	34.194
<b>Total de Gasto Social</b>	<b>143.539</b>	<b>151.496</b>	<b>162.925</b>	<b>173.999</b>	<b>167.567</b>	<b>169.803</b>	<b>171.272</b>

Obs. Corrigindo-se os dispêndios mês a mês. Não inclui a merenda escolar nem a Cota-Parte de Estados e DF na arrecadação do Salário-Educação. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS. Total do levantamento do GSF de acordo com a metodologia adotada pelo DISOC/IPEA.

Fonte: SIDOR/SOF – *apud* Castro et al. (2003).

Tabela 7  
Gasto social federal por área de atuação, em % do gasto social federal total

Área de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação e Cultura	8,70	7,51	6,14	6,70	6,45	6,99	7,11
Saúde	16,04	13,88	14,62	12,97	13,86	13,83	13,53
Alimentação e Nutrição	0,98	0,53	0,76	0,90	0,89	0,86	0,78
Saneamento e Meio Ambiente	0,38	0,88	1,37	1,59	0,93	1,03	1,84
Previdência Social	44,18	47,78	45,07	46,21	47,02	46,09	45,00
Assistência Social	1,29	1,41	1,98	2,42	2,74	3,00	3,42
Emprego e Defesa do Trabalhador	3,73	4,07	3,82	4,34	3,90	4,17	4,59
Organização Agrária	1,39	1,21	1,40	1,66	1,26	0,94	1,07
Ciência e Tecnologia	0,38	0,34	0,37	0,17	0,34	0,32	0,33
Habitação e Urbanismo	0,66	1,55	3,93	2,57	2,12	3,41	2,36
Treinamento de RH	0,04	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01
Benefícios a Servidores	22,22	20,83	20,50	20,46	20,46	19,35	19,96
<b>Total de Gasto Social</b>	<b>100,00</b>						

Fonte: IPEA/DISOC. Elaboração dos autores.

Os gastos em Previdência Social são os mais expressivos em termos quantitativos, correspondendo a 45,9% do total do GSF do período; na seqüência, aparecem os gastos com Benefícios a Servidores Públicos – 20,5% de todo o GSF

do período analisado –, que se destinam, em quase sua totalidade, às despesas com encargos previdenciários dos servidores públicos. Juntas, essas duas áreas respondem por mais da metade (66,4%) dos gastos sociais. Ou seja, mais de 60% do GSF é destinado aos encargos previdenciários do regime geral e do setor público; na outra metade estão os gastos em Saúde (14,1%) e Educação (7%), que absorvem 21,1% do GSF de 1995 a 2001.

As áreas de Emprego e Defesa do Trabalhador; Assistência Social e Habitação e Urbanismo absorvem o equivalente a 8,9% do GSF total da série de tempo analisada. Os outros 3,6% do gasto social federal estão relacionados às áreas Alimentação e Nutrição, Saneamento e Meio Ambiente, Organização Agrária, Ciência e Tecnologia e Treinamento de Recursos Humanos nas áreas sociais.

Os gastos em Previdência e Benefícios aos Servidores são os responsáveis pelo crescimento do gasto social em relação ao PIB. Essas áreas não tiveram cortes no orçamento, pois estão relacionadas a direitos adquiridos dos servidores e ao aumento, de ordem estrutural, dos gastos com aposentadorias. Os gastos em Saúde permanecem quase que constantes no período analisado. Já as despesas com Educação tiveram uma redução dos recursos federais destinados, em valores reais, tomando como base o ano de 1995. Nas demais áreas de atuação, que alocam menos recursos, a tendência é de crescimento, embora os movimentos não sejam homogêneos.

Com relação especificamente à Seguridade Social, a Tabela 9 permite-nos observar o saldo, constantemente positivo, do Orçamento da Seguridade Social. Além disso, nota-se que a arrecadação cresceu aproximadamente 194%, superando em 64 pontos percentuais a elevação dos gastos – que foi de aproximadamente 130%. Além disso, por não estarem contabilizadas as receitas fiscais, torna-se difícil relativizar o peso das contribuições como fonte de financiamento do OSS, mas é possível perceber que elas são suficientes para financiar os gastos com previdência, saúde, assistência social e seguro-desemprego, logo, têm um papel fundamental no OSS e foram criadas com essa destinação constitucional.

Tabela 9  
Orçamento da Seguridade Social  
R\$ milhões correntes

Especificação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Arrecadação	53.405	64.868	77.874	81.208	96.570	119.441	135.419	157.024
Previdência	32.165	40.378	44.148	46.641	49.127	55.715	62.492	71.027
COFINS	15.226	17.892	19.118	18.745	32.184	39.903	46.364	52.266
IPMF/CPMF	162	-	6.909	8.118	7.956	14.545	17.197	20.368
CSLL	5.852	6.598	7.698	7.704	7.303	9.278	9.366	13.363
Despesas	52.177	61.171	68.991	74.832	81.149	91.509	104.900	120.072
Benef. Previdenciários	32.562	42.224	46.516	54.074	58.512	65.127	75.519	86.942
Custeio do MPAS e outros	2.270	2.172	1.973	2.459	2.178	2.540	2.566	2.795
Saúde	16.024	15.834	19.113	17.143	18.406	19.553	1.789	24.211
Assistência Social	1.321	941	1.389	1.156	2.053	4.289	5.026	6.124
Saldo	1.228	3.697	8.883	6.376	15.421	27.932	30.519	36.952

Fonte: Arrecadação: SRF; Gastos: Execução Orçamentária e Financeira da União e Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores e de José Olavo Leite Ribeiro.

## Conclusão

Analisando a década de 1990, não podemos dizer que não houve avanços institucionais e legais na área social, tendo como grande marco histórico a Constituição de 1988, seguida das regulamentações que foram sendo promulgadas ao longo do período. Contudo, as iniciativas se deram no sentido contrário das reformas econômicas e sociais que ocorriam no mundo e que estavam sendo adotadas pelo Brasil, baseadas na ideologia dominante do neoliberalismo. Ou seja, no embate entre a política social e a política econômica, o governo privilegiou a segunda em detrimento da primeira. As consequências da política econômica adotada foram perversas para o quadro social, colocando dificuldades e desafios ainda maiores a serem enfrentados e solucionados pela política social. As estratégias de desenvolvimento social adotadas já se evidenciavam incoerentes, notavelmente incompatíveis entre si, considerando o rumo macroeconômico tomado. Por mais que o discurso oficial traga à tona e reconheça que deverão ser atacados pontos nevrálgicos da situação social da população com vistas à melhoria no padrão de vida, adota mecanismos que não se traduzem em instrumentos eficazes para que se processem as reformas almejadas.

De acordo com Fagnani (1999), “nos anos 90 a dissociação entre os objetivos econômicos e os sociais parece ter chegado a um paroxismo. A marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado, via políticas sociais” (p. 174).

Além disso, Henrique (1999) apresenta uma interpretação importante com relação às políticas sociais implementadas quando questiona se “tiveram as políticas sociais um papel relevante na correção das desigualdades de rendimento e de condições de vida e na democratização das oportunidades de vida” (p. 70-71). De acordo com a autora, os “problemas de descompasso temporal na implantação da política social, com notórios atrasos em algumas áreas, e de configuração e orientação dos programas sociais acabaram revelando também seus limites e sua orientação pouco favorecedora de uma mudança positiva do perfil de distribuição de renda e de uma melhoria mais generalizada das condições de existência da população” (p. 70-71).

Ou seja, pode-se dizer que “apesar das políticas sociais (...) é preciso reiterar que o principal desafio da sociedade brasileira continua sendo o de reverter um dos mais perversos quadros de desigualdade social e econômica do mundo. Ou seja, a situação distributiva continua praticamente inalterada frente às profundas mudanças que marcaram a economia brasileira e as políticas sociais nestas duas últimas décadas. O conjunto de políticas públicas e as medidas recentes de caráter socioeconômico têm se revelado pouco eficientes para quebrar a lógica de um sistema produtor de desigualdades; com isso, embora boa parte do gasto social

federal, seja, em tese, despendido com o intuito de reverter as disparidades do país, o fato é que as políticas atualmente existentes não têm obtido o sucesso desejado” (IPEA, 2001, p. 11).

Apesar dos avanços e retrocessos, observa-se, pelos diferentes autores, que de uma forma ou de outra, ainda estamos a depender de um sistema de proteção social mais efetivo e mais bem estruturado, para garantir e assegurar que os níveis de miséria e pobreza que assolam a população sejam de fato revertidos visando a uma maior equidade e justiça social. A incapacidade do Estado em atender às novas demandas sociais, sua ineficácia diante da pobreza e da exclusão social, assim como suas dificuldades financeiras, constituem alguns dos aspectos centrais do que a literatura denomina de “crise do sistema de proteção social”. A inibição da intervenção do Estado como garantidor de direitos favorece a ampliação dos riscos sociais, inerentes ao sistema capitalista, trazendo uma nova combinação de risco social, ou seja, de insegurança, incertezas, instabilidade e aumento das vulnerabilidades sociais.

### **Bibliografia**

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 583).

ARRETCHE, M. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado). UNICAMP. IFCH, Campinas, 1998.

CARNEIRO, R. M. *Reformas liberais, estabilidade e estagnação: a economia brasileira na década de 90*. Tese (Livre-Docência). Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, SP, 2000.

CASTRO, J. A.; MORAES NETO, M. B.; SADECK, F.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n. 988).

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n. 12, jun./dez. 1995.

DAIN, S. Reformas tributárias e da previdência: muito mais do mesmo. In: VINTE anos de política econômica. Rio de Janeiro: Corecon, 1998.

\_\_\_\_\_. *Do direito social à mercadoria*. Tese (Professor Titular). Departamento de Planejamento e Administração Pública em Saúde. UERJ, Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_; ARAUJO, E. A. *Entre o ajuste fiscal, a reforma tributária e a vinculação à saúde: a trajetória das contribuições sociais no Brasil*. (Mimeogr.).

\_\_\_\_\_; FAVARET, A.C. S. C.; CAVALCANTI, C. E.; CARVALHO, D.; QUADROS, W. L. Avaliação dos impactos da reforma tributária sobre o financiamento da saúde. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. (Org.). *Brasil: radiografia da saúde*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 2001.

DIESP/FUNDAP. *Indicadores DIESP*, São Paulo, n. 85, 2001.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, 1993.

\_\_\_\_\_. *O sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Santiago do Chile: CEPAL, 1993. (Série Reformas de Políticas Públicas, n. 14).

\_\_\_\_\_. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. Campinas, SP: UNICAMP. NEPP, 1998. (Cadernos de Pesquisa, n. 32).

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, 1997.

\_\_\_\_\_. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, 1999.

FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. (Coleção Zero à Esquerda).

\_\_\_\_\_. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

GARCIA, COUTINHO R. *Descentralização: um processo a ser acompanhado*. Brasília: IPEA, jan. 1995. (Texto para Discussão, n. 364).

HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (Doutoramento). Instituto de Economia. UNICAMP, Campinas, SP, 1999.

IPEA. *Boletim de Finanças Públicas*, Brasília, 1999.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília, ano 1, 2000.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília, ano 2, 2001.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília, ano 3, 2001.

LEVICOVITZ, E. *Transição x consolidação: o dilema estratégico da construção do SUS – um estudo sobre as reformas da política nacional de saúde – 1974/1996*. Tese (Doutorado). Instituto de Medicina Social da UERJ, Rio de Janeiro, 1997.

MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1997.

MÉRRRIEN, F. X. *O Estado Providência*. Collection Que Sais Je? 1994.

MINEIRO, A. S.; ELIAS, L. A.; BENJAMIN, C. (Org.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. (Entrevista de Batista Jr. publicada no *Jornal dos Economistas*, n. 105, jan. 1998).

NEPP/UNICAMP. *O sistema de proteção social no Brasil*. Projeto Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America (PNUD). Dez. 1991.

\_\_\_\_\_. *Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação*. CEPAL, 1997.

OLIVEIRA, F. A. *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 649).

OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

PIOLA, S. F.; BIASOTO JR, G. *Finanças e dispêndios: financiamento do SUS, gasto público e base tributária*. 2000. (Mimeogr.).

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, J. A. C.; REIS, C. O. *Financiamento das políticas sociais nos anos 1990: o caso do Ministério da Saúde*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n. 802).

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SAMPAIO, P. S. A. A armadilha das dívidas eternas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 set. 2000. Caderno Dinheiro. Opinião Econômica.

SILVA, P. L. B. *Reforma do Estado e política social no Brasil: limites da intervenção estatal*. Campinas, SP: UNICAMP. NEPP, 1998.

\_\_\_\_\_. *Atenção à saúde como política governamental*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia. UNICAMP, Campinas, SP, 1984.

\_\_\_\_\_. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da Previdência Social na Nova República*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia. UNICAMP, Campinas, SP, 1992.

TAVARES, M. C. *Destruição não criadora: memórias de um momento popular contra a recessão, desemprego e globalização subordinada*. Rio de Janeiro: Record, 1999. (Coletânea de artigos escritos por Maria Conceição Tavares publicados pela *Folha de São Paulo* entre 1995 e 1999).

\_\_\_\_\_; FIORI, J. L. *(Des)Ajuste global e a modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.