

DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL SOB RISCO DE DESCONSTRUÇÃO

Guilherme Costa Delgado*

Jorge Abrahão de Castro**

A estruturação de acordos políticos que permitem a gestação de um conjunto amplo de políticas de Estado no âmbito das políticas sociais é muito recente no Brasil, sendo a Constituição de 1988 o marco de maior amplitude, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto em tipos de benefícios sociais.¹ Contudo, esse movimento suscitou desde seu início reações no campo de argumentos, retóricas, posturas, ações e manobras políticas e econômicas com o objetivo de barrar os avanços sociais e as idéias reformistas.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras teriam como uma de suas finalidades mais importantes dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, previsto no artigo 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantem uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o artigo 6º estabelece como direitos “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.² A Constituição estabelece, ainda, no artigo 7º (inciso IV), o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a necessidades vitais dos trabalhadores. Mais importante foi que se determinou o princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes.³ Na parte de financiamento, reconhece a importância da área de Educação (artigo 212), ao aumentar a vinculação de recursos federais para esta

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea e professor do Departamento de Contabilidade da UnB.

1. A importância da inserção de um comando legal na Constituição reside no fato de que sua alteração exige um quorum superqualificado, além da aprovação por duas vezes na Câmara e no Senado Federal. Qualquer modificação que se deseje fazer no marco jurídico mais forte do país, seja de inclusão ou de exclusão, é necessário convencer um conjunto mais amplo de forças políticas do acerto das mudanças pretendidas.

2. A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para afirmar-se como tal.

3. No caso da Previdência Social, o § 5º do artigo 201 estabelece que “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. No caso da Assistência Social, o inciso V, do artigo 203, estabelece “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

área e, principalmente, ao criar o Orçamento da Seguridade Social. Este deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, principalmente porque conta com uma série de Contribuições Sociais. Além disso, reflete o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, com a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

Esse conjunto, pelo alcance de seu significado, descortinava perspectivas promissoras para a existência de políticas sociais de Estado, com garantia legal de recursos públicos para sua implementação. Indicava-se que o Poder Público em uma sociedade como a brasileira passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, na provisão e na regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e da assunção do social como verdadeiro bem público.

As reações a esses avanços logo se fizeram notar, principalmente no campo dos argumentos e da retórica. Por exemplo: havia aqueles que viam nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidos: maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso, grande parte da receita do governo federal iria ficar comprometida, e a alocação de recursos para atender a outras e/ou novas prioridades do governo ficaria restringida. Argumentava-se, ainda, que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, uma vez que a maior parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

A reação aos avanços poderia ir além do discurso, considerando que a implementação e a transformação dos direitos em políticas públicas sociais não ocorreriam de forma automática, devendo ser regulamentadas em legislação específica e complementar, que determina a forma de implementação do direito, fixando princípios, estabelecendo o formato da ação pública – ações e gestão –, as fontes de financiamento e os mecanismos de acompanhamento e controle, assim como as formas de participação social.

Essa reação vai ocorrer no momento seguinte à promulgação da Constituição, com a rearticulação do bloco conservador que vai se tornar ainda mais forte no começo dos anos 1990, quando ganham impulso no Brasil as propostas neoliberais e conservadoras restauradas com a vitória de Collor de Mello, em 1990.⁴ As manobras políticas⁵ que foram efetuadas tinham como principal objetivo a obstrução à consumação dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, e o governo aproveitou-se, para isso, do momento da tramitação da legislação complementar, quando então se consolidariam as regras constitucionais.

4. O ideário neoliberal, ao propagar-se em escala mundial, trouxe consigo uma série de idéias; uma das mais proliferadas era que a crise fiscal nos Estados de Bem-Estar Social devia ser explicada como decorrência de uma sobrecarga atribuída aos gastos públicos na área social.

5. Fagnani (1997) relata a série de manobras políticas e administrativas que foram utilizadas, tais como: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; descon sideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação espúria dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas, pelo veto parcial a dispositivos essenciais.

A Seguridade Social, por exemplo, foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na Previdência Social, houve, inicialmente, uma nova tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o § 5º do artigo 201. Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo algumas distorções na base financeira da Seguridade, pois, em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da Seguridade, a lei “abocanhou” recursos da Seguridade Social para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como a utilização de recursos provenientes da contribuição sobre os lucros para pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Além disso, o governo represou a concessão de benefícios, conseguindo com isso gerar um superávit na Previdência. Outro alvo privilegiado de ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica de Saúde, a maior parte concentrada nos dispositivos de financiamento (ver Fagnani, 1997). No entanto, o *impeachment* de Collor trancou temporariamente esse processo de desconstrução.

No fim de 1992, Itamar Franco assumiu o governo em delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Nesse momento, apesar do curto mandato, consegue-se retornar ao processo de reformas que até então esteve interdito. Foi neste governo que se começou a aplicar e a montar a legislação complementar à Constituição Federal, que é formada por um conjunto de Leis Orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da Propriedade Fundiária –, além das discussões e dos compromissos assumidos em torno da área de educação básica. Esse conjunto constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania. Este governo trouxe também para a agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política a tal questão e procurando discutir as responsabilidades envolvidas em sua solução. Além disso, uma das políticas sociais de grande impacto e de ampliação de gastos sociais foi a implementação da nova legislação da Previdência Rural, o que fez o número de benefícios aumentar significativamente. A extensão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão de cobertura neste período foi de 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,1 milhões, em 1992, e chegando com 6,5 milhões em 1994. Em contrapartida, em 1993, o governo Itamar conviveu com a crise no financiamento da saúde, quando em virtude de restrições fiscais, aliadas ao aumento das despesas da Previdência Social, os recursos originários da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Em razão desses problemas, o ministério teve de recorrer à utilização de empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os quais serviram como socorro em situações de instabilidade, mas oneraram os orçamentos dos anos subsequentes.

No entanto, esse mesmo governo segue, no campo econômico, a tendência das políticas macroeconômicas da década de 1990, e compreende as vinculações como um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e do ajuste fiscal, indo buscar uma forma de as receitas públicas ganharem flexibilidade no momento da sua alocação, a fim de redirecionar e/ou fazer adaptações nas políticas públicas. Nesse

sentido, o governo Itamar propõe, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso, entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), que procurou, em parte, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

O período do governo Fernando Henrique compreende dois mandatos, sendo a primeira gestão de 1995 a 1998 e a segunda de 1999 até 2002. A primeira gestão corresponde ao período da implementação do real e vai até o momento de sua crise. A etapa seguinte refere-se ao momento de administração da crise. No primeiro período, quanto às políticas sociais, o governo FHC caracterizou-se, sobretudo, pela tentativa de conciliação a qualquer custo dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais, voltadas para a melhoria da eficiência das políticas sociais.

No entanto, apesar do discurso de reformas,⁶ esse governo teve de dar seqüência à política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário. Recuou-se, ainda, no aspecto previdenciário, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, mas avançou-se na ampliação do acesso ao Ensino Fundamental com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, dos estados e dos municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde. No entanto, o FSE, que havia sido aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão desse tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Essa nova medida determina que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Com o início do segundo mandato, advém a crise externa do balanço de pagamentos, para a qual a resposta, no plano interno, é um profundo “ajuste fiscal” monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Todavia, as salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos à Educação e, depois de 2000, da vinculação da Saúde protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que ele sucumbisse ao ajustamento recessivo. A queda nos gastos⁷ poderia ter sido muito mais intensa, diga-se de passagem, se não fosse o formato das principais políticas sociais – Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Sistema Único de Saúde (SUS), Seguro-Desemprego, Ensino Fundamental, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) etc. – que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Essas políticas contam

6. Na Previdência Social, por exemplo, o governo queria reformar o sistema com vistas a imprimir-lhe “sustentabilidade financeira”, para que ficasse centrado conscientemente na diminuição das despesas.

7. De acordo com Castro et alii (2003), houve uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais do governo federal de cerca de 4%, quando comparados os gastos de 1999 com 1998. Em decorrência disso, o gasto não consegue se recuperar durante todo o período, de tal forma que, em termos reais, em 2002, o gasto social correspondeu a apenas 95% daquele valor verificado em 1998.

com recursos vinculados de impostos e das Contribuições Sociais e têm no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra a tesoura dos cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI. Mediante o ataque dos defensores da política econômica de “ajuste fiscal”, esses sistemas da política social sofreram perdas e não puderam avançar em qualidade e ampliação do escopo de benefícios, mas não se sacrificaram tanto quanto outros programas de iniciativa do governo – como a Reforma Agrária, os investimentos em infra-estrutura social (saneamento básico, rede hospitalar, universidades etc.) que foram fortemente atingidos no segundo mandato.

No começo do governo Lula, no campo das políticas sociais, observava-se um inesperado acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, com a manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal, assim como de uma certa falta de sincronismo da ação governamental em seu conjunto. Além disso, o novo governo encampa proposta de Reformas da Previdência e Tributária oriundas da agenda anterior. Nas discussões em torno da Reforma Tributária, foi aventada a adoção de mecanismos que poderiam reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para Educação e Saúde – algo como uma Desvinculação de Recursos para os Estados (DRE), de cerca de 20% de suas receitas. Isso colocou sob alerta os segmentos organizados da área de Educação e Saúde, que conseguiram barrar tal proposta, percebendo o risco que a desvinculação representaria para os direitos nessas áreas. No entanto, o governo federal conseguiu manter o que efetivamente mais lhe interessava na Reforma Tributária que era a desvinculação de recursos na esfera federal, prorrogando a DRU até 2007.

Mais recentemente, em manifestação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea), foi aprovada moção que solicita ao presidente da República esclarecimentos sobre a posição oficial do governo a respeito de propostas que circulam na mídia sobre reforma constitucional para eliminar as vinculações de verbas que estariam mantendo a rigidez orçamentária. Os principais dispositivos constitucionais a serem atingidos mediante desvinculação seriam: vinculação do salário mínimo dos benefícios permanentes da Previdência e da Assistência Social e vinculação das Contribuições Sociais do Orçamento da Seguridade Social. Foi também mencionada a proposta de retirada das Contribuições Sociais da Constituição Federal. Esse conjunto de propostas, se implementado, poderia quebrar uma das peças-chave da estrutura que garante as políticas sociais brasileiras, pois elimina a segurança jurídica que poderia haver sobre o financiamento aos direitos sociais, deixando a área exposta às manipulações orçamentárias,⁸ sem garantia de continuidade e suficiência de recursos.

Em sentido contrário e, em grande medida, graças aos cortes de recursos que vêm se verificando no decorrer da década, em algumas áreas sociais, observa-se que, mediante ação de atores sociais de cada área, tem surgido proposta de ampliação das vinculações para áreas como Cultura e Direitos Humanos. Há até iniciativas do próprio executivo federal, com a proposta do Ministério da Educação (MEC), de ampliação da

8. No Brasil, o modelo de orçamento adotado é autorizativo, no qual cabe ao Executivo definir as prioridades de quanto e como deverão ser gastos os recursos do governo. Bem diferente do modelo impositivo, que tem nos Estados Unidos o exemplo de sua aplicação, em que cabe ao Legislativo definir as prioridades. Com este último modelo, o Congresso torna-se mais forte.

subvinculação prevista para Educação, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no lugar do Fundef.

Além disso, atinge diretamente a área social uma série de iniciativas no campo da política tributária, as quais concedem isenções das Contribuições Sociais aos bancos, sob o argumento da redução dos *spreads* bancários, o que conspira para a redução de receitas destinadas à política social calcada em direitos – que se adicionam aos efeitos negativos do FSE, do FEF e, posteriormente, da DRU, no custeio das ações da área social. Os resultados para a política social foram de perda de recursos em quase todas as áreas sociais. E, também, o FSE prejudicou bastante, em seu primeiro momento, os estados e os municípios, jogando-os cada vez mais para a dependência político-financeira do governo federal por meio de repasses voluntários de recursos. Apesar desses efeitos colaterais, os FSEs não conseguiram resolver o problema que, em última análise, justificou sua criação: eliminar o déficit público. Contudo, o problema do crescimento do déficit público não está associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele é também, e principalmente, resultado direto da política econômica praticada pelo governo.

Esses movimentos em torno da política social, do período pós-Constituição até o presente, destacam a institucionalidade de dois tipos de políticas: as de Estado e as de governo. As evidências históricas têm demonstrado que ambas possuem tratamento diferenciado por ocasião da crise ou do chamado ajuste econômico. Enquanto o primeiro tipo tem caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-lo dos cortes, apesar da “criatividade” daqueles que comandam o “ajuste”, o segundo é inteiramente dependente do governo e normalmente é manipulado de acordo com os interesses de quem “comanda a tesouraria”.

Em suma, chama-se a atenção para o fato de que, se os direitos sociais têm a blindagem das vinculações, isso ocorre em decorrência da desconfiança dos legisladores brasileiros quanto aos possíveis desvios de recursos de áreas fundamentais da política social para atender a outros interesses políticos e econômicos. Teme-se a desconstrução que poderia acontecer com a política social brasileira, caso a segurança jurídica/institucional contra cortes orçamentários e a vinculada do salário mínimo fiquem apenas amparadas em leis ordinárias, que a qualquer momento poderiam ser substituídas por uma Medida Provisória.

Referências Bibliográficas

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

CASTRO, J. A. *et alii*. **Análise da evolução e dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 988).

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, n. 8, Campinas, jun. 1997, p. 183-238.

