

Políticas Sociais no Governo Lula

Rosa Maria Marques* e Áquilas Mendes*

Resumo: analisa as políticas sociais no governo Lula, destacando que a política macroeconômica subsumida aos interesses do capital financeiro conduz ao enfraquecimento das políticas sociais universais, à sua substituição por formas vinculadas ao mercado e ao desenvolvimento de políticas assistenciais não derivadas de direitos. Entre as diferentes políticas sociais, discute com especial atenção, a reforma previdenciária e o programa Bolsa Família. Conclui que um dos resultados do Bolsa Família é que seus beneficiários constituem uma nova base social de apoio para o governo Lula.

Palavras-chave: políticas sociais, reforma previdenciária; governo Lula; Bolsa Família.

A concepção de proteção social do governo Lula não pode ser encontrada em nenhum documento de governo, do Partido dos Trabalhadores (PT) ou mesmo de sua campanha eleitoral. Por isso é difícil o público não acostumado com os princípios das políticas sociais entender o significado de suas propostas e encaminhamentos pontuais. Na tentativa de explicitar sua concepção, este artigo discute a reforma previdenciária por ele encaminhada, destacando seu impacto sobre o aparelho do Estado; analisa o centro de sua política social, representado pelo Bolsa Família, e descreve como a equipe econômica pensa as políticas sociais. A partir desses três momentos, destaca-se que a ação governamental do governo Lula se caracteriza por colocar em cheque as conquistas e os avanços anteriores no campo dos direitos sociais, por tentar criar as bases de uma cobertura privada e por instituir políticas assistenciais, não fundadas em direitos. Esse último aspecto foi fundamental para a criação de uma nova base de apoio social do governo, diferente da existente até então, estruturada na organização social, sindical e política dos trabalhadores.

1. A Contra - reforma da Previdência.

A reforma previdenciária de 12/2003 retomou os pontos que haviam sido derrotados durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC): introdução da idade como critério de acesso à aposentadoria dos funcionários públicos; definição que o valor da pensão não mais corresponderia ao valor recebido quando da ativa¹; introdução de contribuição a ser paga pelos aposentados, embora isso contrarie os princípios previdenciários, pois não gera direito futuro; e lançamento das bases para o desenvolvimento de fundos de pensão organizados por sindicatos e associações. Para aprovar sua proposta Lula se valeu de todo o tipo de expediente: de meias verdades, de preconceitos e da distorção das informações.

Na luta por conquistar “corações e mentes”, foi usada a crença sobre a existência de um grande déficit na Previdência, construção que foi martelada anos a fio pelos governos anteriores. Contudo, depois de algum tempo, tendo em vista o volume de informações em contrário amplamente divulgado, principalmente por formadores de opinião, abandonou esse argumento, o qual não constou do relatório que encaminhou a proposta para votação. No Brasil, a Previdência constitui, assim como a saúde, o seguro-desemprego e a assistência, um dos ramos da proteção social, chamada de Seguridade Social². Por determinação constitucional, os recursos que financiam suas ações, serviços e benefícios, de diferentes bases fiscais, não podem ser tratados isoladamente. Contudo, o governo, contrariando esse dispositivo, comparou as despesas com pensões somente às contribuições calculadas sobre o salário dos trabalhadores formais, isto é, daqueles que não estão na ilegalidade do ponto de vista das relações de trabalho. Mas seguindo-se o conceito de

* Professora Titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUCSP.

** Professor Doutor do Departamento de Economia da PUCSP e vice-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES).

¹ No Brasil, o salário dos funcionários públicos sempre foi muito inferior ao do mercado e, por isso, como uma forma de compensação, o valor da pensão correspondia ao valor da ativa.

² A Constituição Federal de 1988 fez o Brasil avançar na consagração de novos direitos sociais e princípios de organização da política social, os quais, pelo menos quanto às suas definições, modificaram alguns pilares básicos do sistema anterior de proteção social. Influenciada pelo ambiente político-social da abertura política e com um discurso de que era preciso resgatar a enorme dívida social brasileira herdada do regime militar, a Constituição procurou garantir direitos básicos e universais de cidadania, até então não existentes no País. Dessa forma, ficou estabelecido o direito à saúde, assistência social e previdência social em um capítulo específico — da Seguridade Social.

Seguridade, registra-se superávit (R\$ 47,3 bilhões - 2005), bastante superior ao gasto do governo federal em saúde, por exemplo.

Outra estratégia utilizada foi a de dizer que o Estado é ineficiente e que seus funcionários são privilegiados e pouco afeitos ao trabalho. Para reforçar esse argumento, comparou a pensão de um funcionário público, de valor relativamente alto, à média paga aos trabalhadores do setor privado, rebaixada pela presença de milhões que recebem o piso de um salário mínimo (SM), introduzido na constituição quando da retomada da democracia³. Dessa forma, a população em geral, que havia aprendido a associar o serviço público à má qualidade e à ineficiência – em anos de bombardeamento da mídia e de pensamento antiestado – colocou-se contra os funcionários públicos.

O governo também foi (é) motivado pelo entendimento que os fundos de pensão propiciarão poupança interna expressiva, podendo financiar o desenvolvimento do país. Além disso, defende a utilização dos recursos dos fundos em seus futuros programas de infra-estrutura ou de caráter social, o que estaria de acordo com a introdução de sistemas sem benefício definido, isto é, sem a garantia de valor para a pensão. Há ainda quem defenda que essa é a maneira dos trabalhadores ganharem poder no atual mundo da mundialização financeira, leitura que não é estranha a vários ex-integrantes do governo Lula, hoje dele não mais participando devido às denúncias de corrupção. De qualquer forma, foram abertas as portas para os fundos de pensão com a mudança das regras de aposentadoria para os servidores e a permissão dos sindicatos e das centrais organizarem seus fundos.

Uma outra razão de Lula, ainda a serviço do capital financeiro, é a realização de superávits primários expressivos. Nos últimos anos, o Brasil realizou um esforço sobre-humano para gerar um excedente que garantisse o fluxo de pagamento da dívida externa. E o novo governo não foi diferente, como mostra carta subscrita pelo ministro da Fazenda, Antônio Pallochi de 28/05/2003, um mês após o envio do projeto ao Congresso, em carta dirigida a Horst Köhler, diretor – gerente do FMI.

“O governo tem avançado rapidamente no cumprimento de sua agenda para a recuperação econômica e implantação das reformas. Depois de um importante esforço para a construção de consensos, uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária foi enviada ao Congresso antes do previsto. A política fiscal tem se concentrado na redução da dívida pública: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, enviada ao Congresso, aumenta a meta de superávit primário de médio prazo para 4,25 por cento do PIB. Além disso, a emenda constitucional que facilita a regulação do setor financeiro – um passo necessário à formalização da autonomia operacional do Banco Central – foi aprovada”.(MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 1, §1).

2. A contra-reforma previdenciária e o Estado

A reforma previdenciária de Lula foi antidemocrática, anti-republicana e ainda promoveu uma redistribuição de renda às avessas, entre servidores e o capital financeiro. Ela é antidemocrática porque desconsidera a necessidade de regras de transição adequadas. No caso dos servidores, onde a legislação garantia aposentadoria de valor igual ao da ativa, significando que o servidor não tinha redução de renda ao se aposentar, isso era combinado ao fato de seus salários serem mais baixos dos que os recebidos pelos trabalhadores do setor privado, para o mesmo nível de qualificação. Apesar disso, ao longo da vida, a renda recebida pelos dois segmentos tenderia a ser igual, pois os trabalhadores do setor privado sofrem queda abrupta de sua renda quando se aposentam (que é tanto mais acentuada quanto maior for o salário da atividade) e os funcionários públicos que, durante a atividade recebem menos, continuavam a receber esse mesmo valor quando aposentado. Em outras palavras, o pacto estabelecido entre o Estado e seus funcionários era o de garantir uma renda perpétua, embora mais baixa que a paga pelo mercado para mesmo nível de qualificação. Através desse mecanismo o servidor estava afastado da incerteza quanto sua renda futura, gerando uma relação consumo/poupança diferente daquela do trabalhador do setor privado. O servidor podia, considerando que sua renda futura estava garantida, poupar menos durante sua vida ativa.

³ Recebem o piso de um SM os trabalhadores rurais que nunca contribuíram e/ou trabalhadores urbanos com baixa capacidade de contribuição.

A reforma de Lula significou o rompimento do contrato entre o Estado e os servidores atuais. Esse rompimento foi extremamente violento, pois desconsiderou que o funcionário público não tem como alterar sua relação consumo/poupança passada. E serão poucos aqueles que conseguirão cumprir todas as condições (idade, tempo de contribuição, tempo de exercício no cargo) para terem direito à aposentadoria integral. Em qualquer sociedade democrática, quando leis previdenciárias são alteradas, as regras de transição são aplicadas para minimizar ao máximo a perda dos já integrantes ao sistema, embora ainda não aposentados. Ao que parece, a preocupação do governo em não “quebrar” contratos, manifestada repetidas vezes, não se aplicava aos servidores.

Como nada indica que os funcionários públicos deixarão de ganhar menos que os trabalhadores do setor privado, a mudança nas condições de suas aposentadorias será um desestímulo a que bons profissionais decidam fazer concurso público. A única situação para que isso não aconteça é um quadro de extremo desemprego, onde o Estado apareça como uma das únicas alternativas de ocupação. Em outras palavras, a reforma previdenciária de Lula constitui um passo decisivo no longo processo de destruição do Estado, iniciado desde Collor.

3 – O carro-chefe da política social do governo Lula: Bolsa Família.

Segundo o Projeto Fome Zero: uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil (Programa de governo, 2001), a população com renda abaixo da linha de pobreza⁴, que seria objeto da atenção prioritária do governo Lula, atingia 44,043 milhões de pessoas, envolvendo 9,32 milhões de famílias (21,9% do total de famílias; 27,8% da população total; 19,1% da população das regiões metropolitanas e 46,1% da população rural). O tamanho dessa pobreza torna inclusive problemática a utilização do termo “focalizado” para as políticas dirigidas a essa população. É claro que no sentido restrito não se tratam de políticas universais, mas o tamanho da população-alvo é “desmesurado”.

Depois de alguns meses de governo, esse projeto concentrou-se no Programa Bolsa Família, unificando programas anteriormente existentes. O Bolsa Família não constitui um direito e sim, como seu nome designa, um benefício fruto de programa criado pelo executivo federal. Em 2004, foram beneficiadas 5,7 milhões de famílias. Em dezembro de 2005, 8,7 milhões de famílias, distribuídas entre todos os municípios brasileiros. Em maio de 2006, o programa já atingia 9,1 milhões de famílias, mas ainda não cobria a totalidade da população alvo, de 11,1 milhões. Pesquisa realizada por Marques *et alli* (2004) estimou que, em 12/2003, quando “somente” 4,1 milhões de famílias recebiam o Bolsa Família, a população atingida, considerando a média de pessoas por família em cada estado, foi de 16,5 milhões.

Quadro 1

Bolsa Família - público-alvo benefício — 2006

RENDA FAMILIAR (PER CAPITA)	BENEFÍCIO	VALORES MÁXIMO E MÍNIMO
Até R\$ 60,01	Básico: R\$ 50,00 Variável: R\$ 15,00 por filho — até o terceiro, na faixa de 0 a 15 anos	R\$ 95,00 R\$ 50,00
Mais que R\$ 60,01 e menos que R\$ 120,00	Variável: R\$ 15,00 por filho — até o terceiro, na faixa de 0 a 15 anos	R\$ 45,00 R\$ 15,00

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A maioria (69,1%) da população beneficiária está localizada na região Nordeste, a mais pobre do país. Nela o percentual da população beneficiária sobre o total da população dos municípios é bastante elevado, de 13% a 45%. Este último percentual é atingido em municípios de até 20 mil habitantes, urbanos, com Índice

⁴ Para esse cálculo, a equipe do governo Lula utilizou o critério de linha de pobreza do Banco Mundial (US\$ 1,08 por dia), ajustando para os diferentes níveis regionais de custo de vida e pela existência ou não de auto-consumo.

de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH – M) abaixo da média nacional e atividade econômica predominantemente no setor terciário, mas também em municípios com população entre 20 a 100 mil, localizada mais na zona rural, com um IDH - M abaixo da média nacional e cujas atividades econômicas são predominantemente realizadas no setor terciário.

A importância do Bolsa Família no Nordeste não significa que nas demais regiões não se encontrem municípios nos quais parcela significativa da população seja beneficiária do programa. Exemplo ocorre em Itaguatins (município de até 20 mil habitantes, com IDH - M abaixo da média, urbano e que desenvolve atividade econômica terciária), em Tocantins, na região Norte, onde 38% de sua população são beneficiários do programa. Já na região Sul, com raras exceções, a população beneficiária é relativamente pequena, refletindo a situação sócio-econômica de sua população. Mesmo assim cumpre o papel de sustentador de um determinado nível de renda. Em Porto Alegre, por exemplo, palco de vários Fóruns Sociais Mundiais, que apresenta nível de IDH – M acima da média nacional, 5% de sua população é beneficiária, o que não é desprezível.

3.1 As limitações do programa

O governo Lula, com a implantação do Bolsa Família, melhorou significativamente as condições de vida de milhões de brasileiros. Mas as condições de acesso ao Bolsa Família exigem uma renda *per capita* inferior a R\$ 60,01, o que é, sem dúvida muito baixo. Se tomado como parâmetro o salário mínimo (SM) de R\$ 350,00 (vigente em junho de 2006), como sendo a renda mínima de uma família de quatro membros (para se ficar mais próximo do tamanho da família da região nordeste (4,34 membros) e da região norte (4,01), regiões sabidamente as mais pobres do país, a renda *per capita* ficaria em R\$ 87,50, superior ao critério utilizado pelo Bolsa Família. Assim, mesmo sendo esse programa importante, posto que modifica as condições de vida de parcela expressiva do povo brasileiro, não está considerando sequer o parâmetro SM. Como sabido, o SM constitui o piso salarial legal e qualquer pagamento abaixo dele seria considerado ilegal e imoral pela sociedade. Além disso, segundo sua legislação fundadora, o SM seria um salário capaz de manter o trabalhador e sua família. Contudo, mesmo considerando que durante o governo Lula seu valor em parte foi recuperado⁵, está longe de corresponder ao mínimo necessário para a sobrevivência de uma família de dois adultos e duas crianças, tal como escrito naquela legislação.

O fato de o Bolsa Família não ter como referencial sequer o sentido atual do SM, de piso legal nacional⁶, implica que o governo não leva em conta a necessidade de todos poderem contar com igual renda mínima, no caso, de valor igual ao SM. O entendimento que o SM corresponderia à renda mínima necessária para alguém sobreviver decorre do fato óbvio que não há diferença entre as necessidades básicas de um assalariado do mercado formal e de um barqueiro do Amazonas, por exemplo.

Na proteção social brasileira, contudo, é garantido um piso equivalente ao SM para quem se aposenta: trata-se de benefício pago pela previdência ou pela assistência (neste último caso dirigido a idosos que pertençam a família com renda per capita inferior a 25% do SM) Mas tanto um como outro são, em última análise, um valor de base concedido a quem se retirou do mercado de trabalho, isto é, corresponde à cobertura do risco velhice. No caso dos beneficiários do Bolsa Família, essa “condição” não está explícita, pois trata-se de transferir renda aos extremamente pobres, com menos de 65 anos, pois se esses tivessem essa idade poderiam requerer o benefício assistencial. Mas curiosamente o Bolsa Família também tem como referencial o trabalho, pois pressupõe a necessidade da família trabalhar para completar sua renda. Mas em que condições ela irá buscar essa complementação? Nas mesmas em que vinha fazendo, pois as determinações das rendas nos grotões do país e mesmo na periferia das grandes capitais não sofreram alteração para melhor. A história da acumulação brasileira indica que ela contempla uma lógica perversa, onde as desigualdades e a pobreza aumentam mesmo quando a economia cresce.

Ao mesmo tempo em que se fazem necessárias medidas que quebrem a lógica perversa da acumulação brasileira é urgente a instituição, como um direito, da garantia de determinado nível de renda para todos. Essa

⁵ O salário mínimo atual corresponde a quase duas cestas básicas (1,99), tendo como referência a cidade de São Paulo. Essa é a maior proporção desde 1979, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos (DIEESE)

⁶ Essa afirmação tem como referência a importância relativa, entre os ocupados, daqueles que receberem até 1 SM.

renda deve ser entendida como um direito derivado do conceito de cidadania, portanto inscrita na constituição. Essa renda mínima não comporia uma política assistencial e sim faria parte dos direitos “básicos” de qualquer cidadão brasileiro, tal como é compreendido o acesso aos cuidados com a saúde e o ensino fundamental.

Mesmo para um programa mais ambicioso (que se preocupe em garantir uma qualidade de vida mais elevada, e não somente permitir que as famílias pobres ultrapassem a linha de pobreza absoluta) envolvesse uma quantidade de recursos significativa, o que não é o caso, essa deveria ser a prioridade em termos de política social imediata, pois somente dessa maneira pode-se dizer que a sociedade brasileira estaria verdadeiramente comprometida com o desenvolvimento do país. Crescer sem distribuir a renda é não só reproduzir o passado de desigualdades, como aprofundá-lo. No entanto, para a sustentação dessa política, seria necessário que o Estado brasileiro recuperasse sua capacidade de intervenção, o que exigiria rediscutir as conseqüências do enorme esforço realizado nos últimos anos para promover o superávit primário. Seria necessário, ainda, que o sistema tributário fosse bastante alterado, de maneira a promover as bases para uma redistribuição de renda, angariando recursos para a promoção dessa e de outras políticas, consideradas essenciais.

3.2. O nascimento de um “novo populismo”

O Bolsa Família tem angariado uma nova base de apoio ao governo Lula, diferente da sindical e dos movimentos sociais. A partir dessas políticas criou-se uma relação especial entre governo e os segmentos mais pobres da população, o que aqui se está denominando de “novo populismo”.

O termo populismo aqui utilizado se funda na sua acepção política: ação política que toma como referência e fonte de legitimidade o cidadão comum, cujos interesses pretende representar” ou “política fundada no aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo. Não se trata, portanto, do uso atualmente corrente na ciência econômica, onde populismo está associado ao governo que gasta mais do que arrecada. Bresser Pereira (1991), que também considera que o populismo econômico se funda na indisciplina fiscal, chama atenção para o fato de seus representantes entenderem que o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda podem ser realizados facilmente, através da elevação dos salários e do aumento dos investimentos e dos gastos sociais públicos, o que via de regra provocaria inflação. Mas para o que se quer enfatizar, interessa é a dimensão política do termo populismo.

Também, como é exposto a seguir, o “novo populismo” não tem similitude com o populismo de Vargas, mais parecendo no seu reverso. O populismo no Brasil nasceu com Getúlio Vargas e foi caracterizado, entre outros aspectos, pela capacidade de o Estado conter e manipular o movimento de massas organizado. Para isso foi fundamental a destruição da organização independente dos trabalhadores, atrelando-a ao Estado, mas também a concessão de uma série de avanços no tocante às relações do capital / trabalho e à cobertura de riscos sociais. Segundo Weffort “a peculiaridade do populismo vem de que ele surge como forma de dominação nas condições de vazio político, em que nenhuma classe tem a hegemonia e exatamente porque nenhuma classe se afigura capaz de assumi-la (...)”. (Weffort, 1981, p. 159).

Na época de Getúlio, o populismo se fundava nas massas organizadas e contra suas direções tradicionais, fazendo dos sindicatos agentes de sustentação de seu projeto nacional. Já o “novo populismo” de Lula não só *não pode* se apoiar no movimento organizado, como está a serviço dos interesses do capital internacional, em especial do financeiro. Também não se pode dizer que havia propriamente um vazio político quando da eleição de Lula e sim que as oligarquias brasileiras encontravam-se num impasse, não conseguindo ir mais longe no cumprimento da agenda ditada pelo Banco Mundial e pelo FMI. Para isso, somente um representante do “povo” que, em nome dele, completasse as reformas.

No populismo de Vargas - que na definição de Weffort aproxima-se da idéia de bonapartismo definida por Marx no 18 Brumário de Luis Bonaparte (Marx, 1971) -, a ação do Estado era fundamental para que as condições do florescimento da indústria brasileira fossem impostas. Seu projeto, embora descontentasse interesses, era voltado para o desenvolvimento econômico da nação, o que na época era entendido como industrializar o país. O “novo populismo” de Lula, por sua vez, não contempla nenhuma proposição no campo econômico diversa daquela defendida pelo FMI e pelo Banco Mundial, como se os

objetivos da nação se confundissem com os desses organismos e com os daqueles que eles representam. No lugar de recompor a capacidade de investimento do Estado, em definir uma política industrial e tecnológica, entre tantas outras tarefas urgentes, parece ter como única preocupação o serviço da dívida, gerando superávits fiscais de magnitude até então impensáveis. Camari e Salama (2004) chamam atenção para o fato de o esforço assim exigido ser superior àquele imposto à Alemanha, depois da Primeira Guerra mundial, pelo tratado de Versailles, a título de indenizações de guerra.

A outra grande diferença entre o populismo de Vargas e o “novo populismo” centra-se na sua relação com as massas. O primeiro se apoiava nos trabalhadores para fazer avançar a legislação que serviu para construir o mercado de trabalho para a indústria; o segundo utiliza a estrutura sindical e suas direções como forma de impedir que movimentos reivindicatórios paralise ou impeçam seus projetos de contra-reforma (trabalhista, sindical, e mesmo previdenciária, novamente em pauta). Em relação às massas, sua relação passa a ser aquela derivada das políticas assistenciais.

Mas a utilização política dos trabalhadores organizados em seus sindicatos, associações e/ou movimentos apresenta limites extremamente estreitos, dados pela própria contradição entre o cumprimento de sua agenda (especialmente quanto ao pagamento do serviço da dívida) e a necessidade de uma condução que priorize recompor os serviços públicos sucateados e a aplicação de uma política salarial adequada, entre outros aspectos. Nesse sentido, qualquer mobilização mais firme por parte dos trabalhadores organizados constitui uma ameaça ao governo. Não é por acaso que, desde sua posse, os principais representantes do PT e da CUT sempre agiram no sentido de impedir o debate e a discussão sobre as ações do governo Lula.

Já a nova base de apoio, diluída em todo país e tendo em comum somente sua baixa renda, não constitui uma ameaça. Essa, por suas próprias características, mas também pelo caráter do benefício com que é agraciada, não tem motivos para contestar o governo Lula. Enquanto tais políticas tiverem prosseguimento, a população de baixa renda verá em Lula aquele que mudou sua vida para melhor. Para eles, o fato de a estrutura social, econômica e política do país reproduzir sem cessar os fatores que criam a pobreza onde se encontram não se constitui um problema, desde que o fluxo das transferências não seja interrompido. Além disso, esse programa não envolve valores tão expressivos (R\$ 8,3 bilhões em 2005; o para comparação, o gasto federal com a saúde pública, de responsabilidade do Ministério da Saúde, foi de R\$ 37,1 bilhões, nesse mesmo ano⁷). Dessa forma, sua continuidade e aprofundamento não apresentam maiores problemas, não indo contra as demais propostas do governo Lula. Pelo contrário, programas desse tipo, de caráter assistencial, fazem parte da agenda neoliberal, a começar pela do Banco Mundial.

4. As políticas sociais e a equipe econômica

A correspondência do governo ao FMI⁸ diz que sua intenção é alterar radicalmente o quadro em cima do qual são desenhados os orçamentos, sejam eles da União, dos Estados ou dos Municípios. No item “Criando um ambiente para o desenvolvimento” desse documento, é citada a flexibilização da alocação dos recursos públicos como uma entre várias ações que seriam necessárias para “trazer o país para uma trajetória de crescimento”. Esse mesmo documento continua dizendo:...”menos de 15% das despesas primárias são alocadas de forma discricionária pelo governo, criando uma rigidez orçamentária que muitas vezes inibe de maneira significativa uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos”. E termina dizendo:... “o governo planeja preparar um estudo sobre as implicações das vinculações setoriais...” (Op. Cit, p. 3). Mesmo que esse objetivo não seja atingido, sua declaração de intenção denuncia o pensamento neoliberal que permeia a condução do governo Lula.

A intenção do governo é eliminar da Constituição Federal os preceitos constitucionais que obrigam União, Estados e Municípios a gastarem um percentual de todo o dinheiro arrecadado para os setores de educação e saúde. No caso da educação, significa 18% das receitas da União e, para os Estados e os Municípios, 25%. Na Saúde, deixaria o Ministério da Saúde de ser obrigado a gastar, em relação ao ano

⁷ No Brasil, a responsabilidade pela saúde pública é compartilhada pelas três esferas de governo, sendo que o federal participa com menos de 50%.

⁸ Carta de intenção do governo brasileiro, dirigida a Köhler, referente ao novo acordo com o FMI, datada de 21 de novembro de 2003 (Ministério da Fazenda, 2003).

anterior, valor igual acrescido da variação nominal do PIB; os Estados 12% de sua receita disponível e os Municípios 15%.

Ao propor esse tipo de mudanças, o governo pretende colocar em marcha um movimento duplo com relação ao Orçamento: desvincular os recursos destinados à saúde e educação e utilizar os recursos assim liberados para, além de engrossarem o pagamento da dívida externa, destinarem-se à realização de investimento, provavelmente dentro do projeto Parceria Público Privado (PPP), item integrante dos objetivos do Milênio.

Nenhum governo havia tido a coragem de cogitar de maneira tão cabal que o pagamento do serviço da dívida precedesse a realização dos atuais níveis de gastos sociais, quanto mais de ampliá-los. Essa proposta, no campo da proteção social, somente adquire “consistência” quando associada à preocupação de dirigir o social apenas para a população mais carente. No caso da saúde, isso significaria direcionar o gasto para algo do tipo cesta básica, ao estilo do que é proposto pelo Banco Mundial. Na educação, a proposta da reforma universitária já trabalha nessa direção. Além de outras implicações, considera como certo que novos investimentos não serão realizados junto às universidades públicas e que novas vagas serão abertas, com financiamento do Estado, nas universidades e faculdades privadas.

Uma outra marca registrada do governo Lula – enquanto tal desvinculação não ocorre – é tentar, a cada negociação do orçamento federal – considerar como se fosse gasto com saúde, a despesa com juros, com aposentados e mesmo parte dos gastos da luta contra pobreza. Essas distorções, cujo resultado seria a redução dos recursos para o Sistema Único de Saúde (SUS), não se concretizaram até o momento, por força da mobilização da Frente Parlamentar da Saúde, das instituições e das pessoas comprometidas com a saúde pública.

Observações finais

A hipótese aqui desenvolvida é que se desenha uma nova base de apoio do governo Lula - a partir do desenvolvimento de programas de transferência de renda, com características bastante diferentes da que deu origem à formação do PT – é completada, no âmbito maior da proteção social, com a destruição do a Constituição de 1988 havia avançado, como fruto do processo de redemocratização do país. Em nome da estabilidade, do crescimento e do cumprimento dos “contratos” com os credores internacionais e nacionais, abandona-se a idéia de universalização das políticas sociais, adotando as antigas formas assistencialistas para os pobres e deixando para os demais (embora não ricos), como única alternativa, o mercado.

Assinalar esses aspectos do governo Lula não implica desconhecer a realidade em que vivem os milhões de beneficiados com os programas de transferência de renda. Ao contrário, dentro de uma política de universalização dos diferentes ramos da proteção social, a garantia de renda tem lugar de destaque, mas seria entendida como um direito. E tal avanço não seria acompanhado com a implantação de um “Estado mínimo” nos outros ramos da proteção social.

BIBLIOGRAFIA

- BRESSER PEREIRA, L. (Org.). Populismo Econômico. 1a. ed. São Paulo: Editora Nobel, 1991. 1. 249 p.
- CAMARI, M. e SALAMA, P. L'insertion différenciée aux effets paradoxaux des pays en développement dans la mondialisation financière. CHESNAIS, F (org). La finance mondialisée – racines sociales et politiques, configuration, conséquences. Paris, Éditions la Découverte, 2004, p.196 - 222.
- MARQUES, R., MENDES, A.; GUEDES, Marcel e HUTZ, Ana. A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros, relatório de pesquisa. MDS, Brasília, 2004.
- MARX, K. El 18 Brumário de Luis Bonaparte – cronología de la revolución francesa. Buenos Aires. Editorial Claridad, 1971.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, Carta de intenção referente ao novo acordo. <http://www.fazenda.gov.br>. Acessado em 30 de setembro de 2004.
- PROGRAMA DE GOVERNO. Projeto Fome Zero: uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil, versão 3, outubro de 2001. Disponível em www.fomezero.gov.br.
- WEFFORT, F. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.