

POLÍTICA PÚBLICA E ESTADO MÍNIMO: engenharia de política social

*Maria Cristina Leal**
*Luiz Henrique Nunes Bahia***

RESUMO

O texto busca entender as articulações entre reforma do Estado e política social a partir da engenharia de construção de um desenho de política social pública capaz de se compatibilizar com a lógica neoliberal. Descreve, com a intenção de comparar as experiências de políticas sociais dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Nas considerações finais destacamos o que há de continuidade (a mesma engenharia de política social) e de diferença (maior eficiência de Lula na assistência e focalização) entre os dois governos.

Palavras-chave: Estado Mínimo, Política Social, Engenharia Política

ABSTRACT

The text tries to understand the articulations between Estado's Reform and social politics from the construction engineering of a drawing of public politics capable social of adaptation with the neoliberal logic. It describes, with a view to compare, the experience of social politicses of the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. The final considerations highlight what exists of continuity (the same engineering of social politics) and of difference (larger Lula's efficiency in the assistance and focalization) between the two governments.

Keywords: State, Social Politics, Engeneering of Social Politics

1 INTRODUÇÃO

A expressão política pública é mais extensa do que política social, uma vez que a primeira diz respeito a demandas privadas que requerem ações do poder público e envolve diversos atores e interesses que lutam pela inclusão de determinada questão na agenda pública, passando a exigir do Estado decisões e ações de caráter público, enquanto que a segunda está voltada para estratégias de intervenção e regulação do Estado para o enfrentamento da questão social. Consideramos necessário esse primeiro esclarecimento para apresentar a discussão que pretendemos travar.

O desenho dominante sob a forma de enfrentamento da questão social nos limites da globalização de tipo neoliberal começou a tomar forma, na América Latina, na década de 80 do século XX, quando foram implementadas as medidas de reforma do Estado centradas no combate ao déficit público, na desregulamentação da economia,

* Doutora em Educação (UFRJ)- Faculdade de Serviço Social da UERJ

flexibilização e precarização do contrato de trabalho, fatores que tenderam a agravar a questão social. As respostas de políticas públicas para esse agravamento tenderam a se centrar em medidas comuns que passaram a caracterizar o novo desenho da política social por meio de focalização das políticas sociais¹ (atendimento preferencial para os mais pobres dos pobres); descentralização dessas políticas com divisão de responsabilidades, atribuições e recursos entre instâncias governamentais com autonomia para organizar e gerir essas políticas (cooperação e complementariedade entre União, Estados e Municípios); o desenvolvimento de ações compartilhadas de políticas sociais, envolvendo tanto entidades da sociedade civil (especialmente ong's) e participação popular (organização de conselhos com garantia de assento para representantes de organizações populares) que, por meio de uma rede de serviços, devem efetivar o atendimento às necessidades básicas da população nos campos da saúde, educação, assistência social, proteção a grupos vulneráveis, etc.; previsão de recursos onde domina o critério per capita de atendimento a um número máximo e mínimo de necessitados.

O que se deduz desse desenho é que ora ele tende a operar com critérios universais, dando assim resposta a certos dispositivos constitucionais (Carta de 1988) e seus desdobramentos legais que determinam em que condições as leis valem para todos (caso, por exemplo, do artigo 5^o da Constituição Federal e do ECA, Lei 8069 de 13 de julho de 1990 e sua doutrina de proteção integral para crianças e adolescentes), ora a política tende a reduzir seu campo de atuação apenas aos setores mais miseráveis, destacando-se nelas as políticas de tipo focalizado.

Um outro aspecto a ser assinalado refere-se ao fato de que, por meio das políticas focalizadas o Estado tende a estar mais sintonizado com a forma de atendimento da globalização neoliberal tendo, inclusive a possibilidade de fragmentar mais a distribuição de recursos e de diversificar tanto essa distribuição quanto o atendimento a vários segmentos da população atingidos mais brutalmente pela questão social. É esta forma de atendimento que cria a possibilidade de transformação de bens sociais em mercadorias a serem tratadas por instituições da sociedade civil como marketing de solidariedade/responsabilidade social.

Para limitar essa estratégia de transformação em marketing social de todo tipo de política social autores como Raczynski (1999, p.92) propõem que políticas focalizadas sejam assumidas como complementos de políticas universais.

2 ENGENHARIA DA POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DO ESTADO MÍNIMO

** Doutor em Ciência Política (IUPERJ)- Faculdade de Direito da UERJ

¹ Ver a esse respeito a proposta da ONU e do Banco Mundial.

Uma descrição interessante para efeito de comparação entre conjunturas distintas de implementação de políticas sociais refere-se as formas distintas de esquemas de implementação dessas políticas levadas a termo nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luis Inácio Lula da Silva.

Segundo Tiezzi (2204), o governo de Fernando Henrique foi inaugurado tendo que enfrentar uma situação grave da questão social, então marcada por elevados indicadores de pobreza e de desigualdade e pela reestruturação econômica imposta pela globalização de tipo neoliberal. Para responder ao problema montou-se uma estratégia de desenvolvimento social com as seguintes características: 1. prioridade a reforma do Estado – fiscal, administrativa e previdenciária – dada as condições de abertura da economia e da elevada competição; 2. concentração de esforços nos serviços sociais básicos e de caráter universal: educação, saúde e previdência, no sentido de reestrutura-los visando a eliminação de desperdícios, aumento da eficiência, descentralização, universalização e melhoria de qualidade; 3. seleção de um conjunto de programas e ações vistos como essenciais no enfrentamento de pontos de estrangulamento (reforma agrária, ensino fundamental, redução da mortalidade infantil, distribuição de renda mínima para os idosos e deficientes de baixa renda, erradicação do trabalho infantil), aos quais foi dada atenção prioritária em termos de articulação, financiamento, gerenciamento e avaliação. Essas ações e programas ficaram sobre a coordenação do Programa Comunidade Solidária e a alocação de recursos e transferência de rendas assumiram como critério básico o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).; 4. criação do Conselho da Comunidade Solidária, integrado por ministros das áreas econômica e social e por representação da sociedade civil, com a atribuição de acompanhar a ação social do governo, propor medidas e sugerir mudanças de rumo. O Conselho propôs parcerias com entidades da sociedade civil (ong's, igreja, empresas, universidades, etc) especialmente para atender as regiões mais carentes, o que levou a criação de outros programas (Alfabetização Solidária, Artesanato Solidário, Capacitação Solidária, entre outros).

A justificativa da descentralização das ações residia no fato de se obter uma melhor gestão do gasto público e de se estar mais próximo possível do usuário da política; a focalização de grande parte dos programas fundamentou-se na necessidade de se ter um efetivo potencial de impacto no combate à pobreza.

A política social tomou forma de documento “Uma estratégia de desenvolvimento social” e nele foram sistematizados e sintetizadas as principais políticas e programas de dez ministérios envolvidos (sendo os Previdência Social, Saúde, Educação, Desenvolvimento e

Trabalho e Emprego os que maior volume de recursos mobilizaram) para atender a cerca de 150 milhões de pessoas.

Para dar dinamismo a máquina federal, buscar consensos e integrar as políticas, os programas e as ações, foram criadas câmaras setoriais subordinadas a Casa Civil. Essas câmaras podem ser associadas ao modelo de anéis burocráticos criado por Fernando Henrique Cardoso, como forma de aproximar esferas da burocracia para integrar trabalhos afins. Significou, segundo Tiezzi (2004, p.52) “uma tentativa de resolver as contradições e conflitos dentro do governo, que permitissem sair de lá com posições assumidas por todos os ministros de Estado”. Foi nas câmaras que se definiu os programas efetivamente prioritários do governo e se iniciou um processo de monitoramento e avaliação permanente da política social. O primeiro instrumento utilizado para este fim foi o Sistema de Acompanhamento de Ações Relevantes, com a finalidade de dotar o governo de informações objetivas e essenciais sobre o conjunto das políticas e ações. Posteriormente, o sistema foi desdobrado em outros instrumentos mais sofisticados como o Brasil em Ação (Ministério do Planejamento).

Constituído este aparato, o Governo centrou-se na definição dos programas e ações a partir de 4 critérios, a saber: 1. programas de alteração de rotinas de serviços sociais básicos; 2. programas para enfrentar situações graves e emergenciais de certos grupos sociais; 3. ações específicas para eliminar a fome e a desnutrição; 4. programas que envolviam tarefas urgentes e ditadas pelo novo padrão econômico dada a exigência de se aumentar a empregabilidade. Essa reestruturação teve, em síntese, os seguintes objetivos: descentralizar, ampliar a participação e o controle social, eliminar desperdício e racionalizar custos tentando, contraditoriamente, melhorar a qualidade dos serviços.

O que se deduz do programa de desenvolvimento social é que sua esfera de ação ficou limitada e atrelada aos macro objetivos da política de globalização neoliberal. Assim, a despeito dessa efetiva reforma na forma de gestão, execução, monitoramento e avaliação da política social, houve uma ressonância inexpressiva dos resultados dos programas e ações, especialmente no segundo mandato de Fernando Henrique, premido pelo quadro de baixo crescimento econômico. Um balanço desse trabalho social pode ser assim medido em termos numéricos:

Indicadores	Ano	Valores	Ano	%
Taxa de Escolarização de crianças mais pobres	1992	75%	2001	92%
Mortalidade Infantil	1994	39,6 (por 1000 nascidos)	2001	28,4 (por 1000 nascidos)
Proporção de pobres	1994	43,9%	2001	31,9%
Proporção de indigentes	1994	14,5%	2001	14,5%

Fonte: Tiezzi (2004, p. 55).

Do descrito fica evidente uma melhora nos indicadores mais ainda muito pequena para sanar as grandes desigualdades. O governo Fernando Henrique Cardoso, em termos de política social criou uma engenharia de adequação da área social condicionada às determinações da reforma do Estado. Imperou a redução de investimentos que levariam ao crescimento econômico e o atendimento da questão social.

O desdobramento dessa forma de enfrentamento no governo de Luiz Inácio Lula da Silva não representa propriamente uma inflexão a esta proposta, mas adota mudanças de rumos de que trataremos a partir daqui.

A forma de tratamento à Política Social começou a se desenhar para o Governo Lula no documento de 132 páginas elaborado com a coordenação de Graziano (Instituto de Cidadania) indicando que o objetivo principal era a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. O documento expôs um conceito de segurança alimentar, entendida como “a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis” (Projeto Fome Zero, 2002).

O documento anunciou que o combate a fome e a pobreza seriam as prioridades no Governo Lula. Para autores como Rial e Rondó Filho (2004) o Programa Fome Zero “consiste nunha mestura de mobilización social e programas governamentais de transferencia directa e indirecta de renda”. Para isso o Programa atua em duas frentes. A primeira de caráter emergencial, centra-se na distribuição de alimentos para os que estão em situação de risco alimentício (crianças, idosos e doentes) e a segunda, de caráter estrutural volta-se para a agricultura familiar e a reforma agrária.

Na linha emergencial o principal Programa de governo é o Bolsa Família, que distribui uma renda mínima para famílias condicionado ao fato desses manterem os filhos na escola e estarem em dia com as necessidades de saúde da criança (vacinação, por exemplo).

Rial e Rondó Filho (2004) fazem também uma apreciação da importância do programa de merenda escolar dentro do Programa Fome Zero e da articulação desta a linha

estrutural de agricultura familiar na medida em que há uma orientação para que os produtos para merenda escolar sejam adquiridos localmente e, preferencialmente, e diretamente dos pequenos agricultores (agricultura familiar):

Por este motivo, e para frear o éxodo rural que incha as cidades com favelas, (aprobose unha lexislación que prevé a compra de produtos da agricultura familiar a prezos de mercado, prescindindo da venda en poxa. Os produtos que compón a merenda escolar deben ser comprados localmente e, preferentemente, da agricultura familiar. Con iso, féchase o ciclo, ou sexa, garántese a seguridade alimentaria nos dous extremos: para o pequeno agricultor, que ten a súa renda garantida pola venda da súa produción, e para o consumidor final, que é o neno alimentado polo programa de merenda escolar ou a familia beneficiaria das cestas básicas emerxenciais .

As políticas emergenciais de segurança alimentar devem ser educativas (em relação aos hábitos alimentares), organizativas (defesa de direitos) e emancipadoras (visando autonomia).

Para analisar a linha estrutural do governo Lula os autores destacam que o Brasil talvez seja o único país que dispõe de dois ministérios para tratar da questão rural: o Ministério da Agricultura², Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Reforma Agrária. Este último está dedicado à agricultura familiar ou rural (pequenos agricultores com até 50 hectares, em média) e com o processo de reforma agrária. Os principais programas de atendimento ao pequeno agricultor são: o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que concede empréstimos com juros reduzidos para incentivar a produção agrícola; a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e, por fim, o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) fundamentado no princípio constitucional de que a terra tem uma função social a ser cumprida (ser produtiva) e aquela que não o for poderá ser expropriada para atender as necessidades da reforma agrária.

Os dados extraídos do cadastro do INCRA revelam como a terra ainda está concentrada no país: propriedades que se encontram na faixa de 10 hectares correspondem a 1,8% da superfície total, enquanto que os imóveis com superfície de 2000 hectares correspondem a 0,8% do número total de imóveis e ocupam 31,6% da superfície total. Este é um dos indícios de que a desigualdade de acesso a terra no Brasil é maior do que a desigualdade de renda: pelo índice de Gini a distribuição de renda no Brasil é da ordem de 0,6 (uma das piores do mundo) e para a concentração de terras esse mesmo índice é de 0,8 (sendo que 0 significa igualdade absoluta e 1 desigualdade absoluta). Rial e Rondó Filho (2004) destacam que a situação vem se agravando nas duas últimas décadas em razão da

² Segundo Stédile (2005) este é o ministério do agronegócio, de fazenda moderna dedicada à exportação enquanto que o Ministério da reforma Agrária e o “ da distribuição de renda, do emprego, de cidadania, de dignidade. É o oposto do modelo expoertador e concentrado”(p.27)

substituição do trabalho humano por máquinas e insumos químicos na maioria dos estabelecimentos agropecuários.

Assim como o governo anterior, o governo Lula tem um Conselho, vinculado diretamente à Presidência da República e encarregado dos rumos da política alimentícia e nutricional. O Conselho Nacional de Segurança Alimentícia e Nutricional (CONSEA), cuja matriz já existia desde os anos 90, no Governo Lula passa a ser o principal Conselho com composição tripartida e caráter consultivo de assessoria ao presidente. A sua composição é seguinte: 1/3 de membros nomeados pelo presidente e 2/3 pela sociedade civil. Para o biênio de 2004/2006 está formado por 59 conselheiros e destes 17 são ministros de Estado, 42 representantes da sociedade civil organizada, além de 15 observadores convidados.

Em termos de mudança de rumos da Política Social, o Governo Lula, além de privilegiar o Programa Fome Zero, destacando para geri-lo o CONSEA, optou pela integração de vários programas focalizados do governo Fernando Henrique, no Programa Bolsa Família (unificou em um só benefício os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), iniciada em 2004 com o Cadastro Único.

O objetivo do cadastro é de identificar todas as famílias em situação de pobreza no País (renda mensal igual ou inferior a ½ salário mínimo por pessoa), para elaboração de políticas e programas sociais adequados às suas necessidades. Para ser operacionalizado o Cadastro dispõe de uma Coordenação Nacional, constituída pelo Departamento de Cadastro único e pelas coordenações estaduais e municipais com as atribuições de implantar, monitorar e avaliar a qualidade do cadastro, capacitar gestores e técnicos, estimular o uso do Cadastro pelas várias instâncias de governo. As formas de se cadastrar a família podem ser dar via visita domiciliar ou demanda da população (postos de atendimento e mutirões).

Além do Bolsa Família existem outros dois Programas que utilizam o Cadastro Único: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), destinado a crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos, visando retirá-los de trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante; Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, assistência social a jovens entre 15 e 17 anos e que determina a capacitação destes para futura inserção no mercado de trabalho.

O que descrevemos até aqui revela que o governo Lula tem-se empenhado principalmente em refinar as formas de operacionalização das Políticas e Programas Sociais. Segundo seus defensores há também alguns indicadores que demonstram maior investimento no atendimento a essas políticas e programas. No quadro abaixo apresentamos alguns números a título de comparação.

Governo Fernando Henrique	Governo Lula
Só investiu significativamente na rede de proteção social nos anos 2001 e 2002 (percentual do PIB foi de 2,0% e 2,24% respectivamente)	Manteve os Programas implantados na gestão FHC, passando de 1,75% do PIB (1995) para 2,46% (2003), significando um crescimento da ordem de 40,6%.
O Benefício de Prestação Continuada - em 2001 representou 0,34% do PIB.	O Benefício de Prestação Continuada – em 2002 foi de 0,38% do PIB e em 2003 foi de 0,41%.

Fonte: Documento do Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome

Quadro 1 – Balanço de Políticas Sociais

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que temos Brasil, até o momento, em termos de política social, é uma espécie de acomodação do campo social as determinações de um Estado mínimo, já reformado dentro dos parâmetros do neoliberalismo. Neste sentido os defensores do atual Governo costumam dizer que há pouca margem de manobra para grandes inflexões. O governo, com o Programa Fome Zero mantém o discurso de que tem fôlego para implementar uma política social de efetivo combate as desigualdades centrada na reforma agrária, combate a fome e exigências de condicionalidades que podem representar a saída de muitos da linha de pobreza. Passados cerca de três anos de Governo continua-se a apostar que em algum momento será possível mostrar o grande ponto de mutação, ou seja a porta de saída para uma sociedade marcada por alto grau de concentração de renda e de desigualdade.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José Roberto. A marcha dos 13 mil. **Revista Época**, São Paulo, p.26-30. 2005

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; SOUZA, Nair Bicalho de; DEMO, Pedro (org.) **Novos paradigmas da política social**. Brasília, D.F., Unb, 2002.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; Guimarães, Marília, UDE, Walter. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Proex, 2002. p. 11-26.

RACZYNSKI, Dagmar. Las crisis de los viejos modelos de protección social em América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. In: V.E. Tokman; G. ODonnel (orgs.) **Pobreza y desigualdad em América Latina: temas nuevos e desafios**. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999., p. 171-202.

RIAL, Carmen; RONDÓ FILHO, Milion. A política social do governo Lula: aspectos internos e externos. **Tempo exterior**, n.9, dez. 2004.

TIEZZI, Sérgio. A organização da política social do governo Fernando Henrique. **Perspectivas**, São Paulo, n.18,v.2, p.49-56, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. Programa Fome Zero, 2003.