



Regime de bem-estar brasileiro em dois ciclos políticos recentes

Oleg Abramov¹

RESUMO

O artigo empreende uma análise comparativa das ações relacionadas à Seguridade Social que impactaram o Regime de Bem-Estar Brasileiro realizadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Pondera-se as consequências relacionadas à interação entre Estado e mercado na provisão, financiamento e cobertura de cada política e, partindo desta, o tipo de estratificação social ensejado por cada qual, seus efeitos desmercadorizantes e sobre os arranjos tradicionais de bem-estar.

Palavras-Chave: Regime de Bem-Estar Brasileiro; Seguridade Social; Governo FHC; Governo Lula

Recebido em 06/09/2019

Aceito para publicação em 29/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.25067/s.v1i23.27493>

Introdução

As páginas que seguem apresentam algumas conclusões da tese de doutorado filiada ao campo de pesquisa das políticas públicas no Brasil (Abramov, 2016), tratando das iniciativas adotadas nas áreas da Previdência, Saúde e Assistência Social em dois ciclos políticos, o primeiro de 1995 a 2002 e o segundo de 2003 a 2010. Cada política conformadora da Seguridade Social, é submetida a duas abordagens, a primeira, objetiva, diz respeito à relação entre Estado e mercado na provisão, ao financiamento e à cobertura; a segunda, que busca tipificar de maneira mais abrangente os efeitos não planejados, porém de extrema importância, avalia os impactos relacionados ao tipo de estratificação social relacionado à cada qual, seus efeitos desmercadorizantes e aqueles exercidos sobre os arranjos tradicionais de bem-estar.

A teoria singular que orienta a investigação deriva de uma releitura convergente de duas correntes: recursos de poder e neoinstitucionalismo histórico. Esping-Andersen (1985; 1990) elabora a noção de “Regime de Bem-Estar”, cuja forma específica resulta, primariamente, das múltiplas interações

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: oleg.historia@gmail.com.

ocorridas entre classes sociais, convertidas em atores políticos no plano nacional. Considera os efeitos produzidos por aspectos contextuais durante tal interação, inclusive àqueles derivados do formato original do Regime originalmente implantado (Esping-Andersen, 1999) A corrente institucionalista destaca os múltiplos eventos que circundam o processo de elaboração das políticas públicas (Skocpol, 1995) e enfatiza a capacidade administrativa dos governos estabelecendo se o Executivo é mais ou menos imune ao veto de atores que operam em diferentes instâncias decisórias (Immergut, 1996). Teorias que completam a perspectiva derivam do marxismo, especialmente a vertente analítica, teoria da regulação (Boyer, 1990) e a as variedades de capitalismo (Hall, Skoskice, 2001), além de outros como Swaan (1988), Melo (1990) e Delgado (2001). Deriva da convergência deste conjunto de contribuições a abordagem que será sinteticamente apresentada na próxima seção.

O Regime de Bem-Estar

As políticas sociais são respostas dadas aos dilemas gerados, aprofundados ou ressignificados pelo capitalismo que transformam diversas manifestações da vida em mercadorias. Em conjunto articulado, tais políticas constituem um Regime de Bem-Estar, cuja configuração varia de acordo com a trajetória histórica nacional. As políticas possuem diferentes desenhos concernentes à relação entre Estado e mercado, financiamento e cobertura e suas características determinam que cada qual possua configurações relacionadas à estratificação que evita ou produz, nível de desmercadorização e potencial para reforçar ou inibir arranjos tradicionais de bem-estar.

Para compreender as especificidades de cada Regime são analisados os comportamentos de três atores, o Poder Executivo, e as organizações das classes capitalista e trabalhadora, em termos de seu peso relativo na relação com os demais, de suas preferências relacionadas à política pública e a ação efetivada que envolve interações com outros atores. Tais condições são explicadas a partir da determinação das características mais relevantes relacionadas aos ambientes institucionais que os enreda, configuradas pelos efeitos de múltiplas instituições tricotadas, formais e informais. As duas destacadas que afetam diretamente os atores tanto no plano objetivo quanto subjetivo são o econômico, subdividido em esferas interna e externa à firma, e o político. Ao lado, também é preciso detectar: (1) as implicações do ambiente internacional através da ação de determinadas agências e países e relacionadas à flutuações econômicas; (2) a existência de atores eventuais relacionados diretamente a específicos pontos da

agenda social e (3) as políticas já existentes, cujas características influenciam as opções e capacidade de operação dos atores.

Regime de Bem-Estar Brasileiro

A Constituição de 1988 (doravante CF/88) trouxe pelo menos duas novidades relevantes para o destino do Regime de Bem-Estar Brasileiro: 1ª consolidou a Seguridade Social como um arranjo articulado e a distinguiu parcialmente das formas anteriores de política previdenciária, de saúde e assistência social, resultando em uma nova configuração que preserva características progressas em coexistência com novos traços de universalismo; 2ª delineou os aspectos formais do sistema político que, conjugado à práticas informalmente institucionalizadas, ensejaram uma configuração ambiental específica. Esta última é vital para compreender as decisões relacionadas às políticas públicas que sucederam a constituinte e que foram determinantes para sua efetivação.

As regras eleitorais cristalizaram a distorção na representação legislativa, reforçaram o personalismo e acentuaram o financiamento privado da política. O sistema partidário foi afetado pela multiplicidade de legendas, difusa filiação ideológica e dificuldade de identificação do eleitor. Contraditoriamente ao enfraquecimento dos partidos na arena eleitoral e como forma de organizar a sociedade, mantiveram-se protagonistas nos espaços decisórios. O padrão de relação entre Executivo e Legislativo foi fortemente condicionado pelo desenho das coalizões de governo. O nível de capacidade do Poder Executivo, ou seja, seu potencial para efetivar sua agenda, variou de acordo com as características do próprio governo, a resultante da interação de seu perfil com as diferentes configurações ambientais e a pressão sistêmica exercida pelas agências do capitalismo internacional, além de outros fatores circunstanciais.

Tais condições potencializaram a ação de governos afinados com as forças políticas conservadoras e vinculadas ao capital. Fato prejudicial à efetivação de agendas progressistas, comprometidas com mudanças substantivas relacionadas à propriedade e a concentração de renda. Sendo assim, constata-se que no Brasil mandatos de esquerda tendem a sofrer fortes constrangimentos institucionais que afetam aquilo que pretendem realizar e que chegam a dificultar sua própria manutenção. Enquanto isso, no plano do poder que exerce no âmbito da agenda social, mesmo governos que dispõem de elevado nível de capacidade podem não conseguir realizar tudo o que desejam,

a depender da ação dos demais atores e do legado com o qual se deparam.

As classes capitalista e trabalhadora foram abordadas segundo as posições adotadas prioritariamente pela CNI e pela CUT; porém, ao se detectar diversidade de opinião, também foram registradas as posições da FIESP e da Força Sindical. A pretensão foi captar suas posições sobre a agenda social, apesar de que, no Brasil, os capitalistas tradicionalmente interveem na esfera política “por fora” de suas organizações.

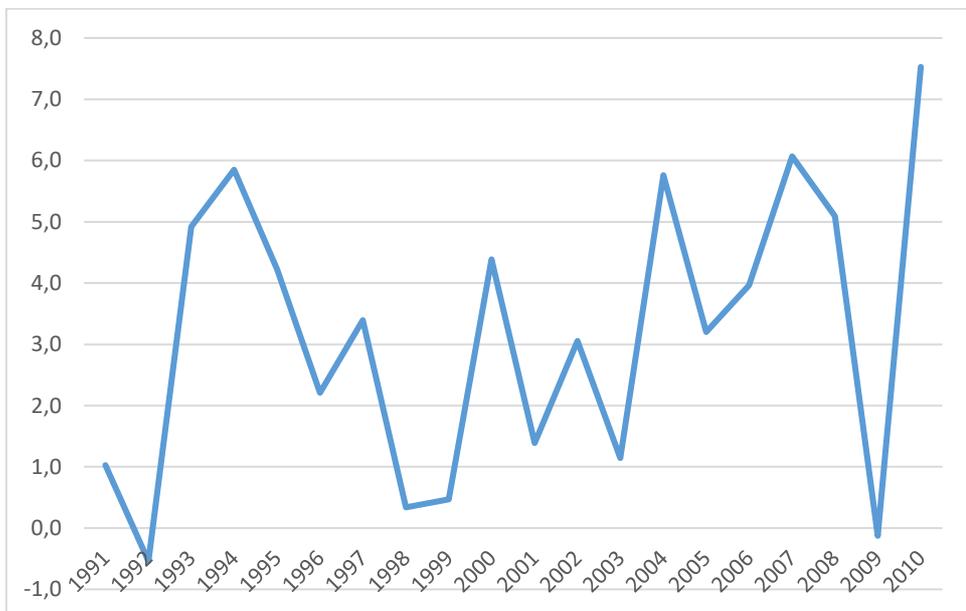
O ambiente institucional econômico, a partir da década de noventa, na esfera interna à firma, incorporou progressivamente a nova tipologia produtiva, enquanto na externa, se adaptou ao novo cenário de concorrência em mercado aberto; mudanças que resultaram em pelo menos três efeitos sobre as classes: 1º relativa à sua própria materialidade, o que condiciona seu peso nas articulações políticas; entre os capitalistas, as frações financeira, associada ao capital externo e aquela nacional voltada para o mercado internacional são reforçadas; os trabalhadores, e, conseqüentemente, suas organizações, sofreram impacto negativo pelos efeitos gerados com a introdução da nova tipologia produtiva. 2º refere-se ao leque de escolhas relacionadas à política social; no caso dos capitalistas, as mudanças relativas ao novo padrão de inserção internacional, os tornam resistentes ao custeio de políticas sociais, uma vez que não podem optar, como no período histórico anterior, em repassar custos ao conjunto de consumidores (Delgado, 2001); os trabalhadores, por sua vez, se veem obrigados a adotar uma postura reativa às sugestões de cortes e alterações em direitos constituídos. 3º diz respeito à rota de ação escolhida, fortemente condicionada também pelo ambiente político, é demarcada por uma postura ofensiva dos capitalistas, contrários à oneração e favoráveis ao aumento da participação do mercado na prestação de serviços sociais, enquanto os trabalhadores buscaram mobilizar outros atores populares e ampliar alianças sociais contra as principais iniciativas do Executivo na área social. No âmbito da interação, verifica-se que, no primeiro ciclo político, é grande a afinidade entre Executivo e capitalistas, enquanto os trabalhadores buscaram ampliar seu poder de ação na articulação com o maior número possível de organizações, populares e outras não restritas àquelas alocadas à esquerda do espectro político.

No que pese a manutenção das linhas gerais da configuração do ambiente econômico, algumas mudanças são percebidas no segundo ciclo, como por exemplo, o aumento no nível do emprego e a melhoria salarial, o que incrementou o poder potencial das organizações dos trabalhadores. O governo do PT introduziu uma nova modalidade de articulação que envolvia, não apenas

os capitalistas, mas também os trabalhadores, conformando uma coalizão social que pretendia ser de tipo “pacto social entre classes”. Consequentemente, não obstante o acréscimo de poder potencial, o laço com o partido no poder e a opção política por compor a coalizão ampla neutralizou a capacidade dos trabalhadores de avançar com algumas de suas pautas históricas, dentre elas, a modalidade de imposto progressista ou a redução da jornada de trabalho para 40 horas.

Durante todo o período analisado (1995-2010) percebe-se que a defesa por parte dos trabalhadores de temáticas sociais mais abrangentes foi mais protocolar, ou estratégica, do que propriamente efetiva. A participação foi muito intensa nos debates que cercaram as reformas da previdência e relativamente insipiente em relação às demais, no caso da saúde, fazia defesa formal dos princípios do SUS e, no caso da assistência, jamais exerceu ênfase que pudesse expressar intenção real de influenciar os governos a adotarem políticas distributivas progressistas.

Gráfico 1: PIB – variação em volume



Fonte: IBGE

O gráfico 1 apresenta o comportamento do PIB nos dois ciclos e serve para ilustrar o desempenho econômico que deve especialmente às flutuações internacionais. Evidencia que as condições objetivas foram mais favoráveis na comparação ao governo Lula em termos de disponibilidade financeira para investimento social. É preciso considerar este fato na avaliação dos gastos em políticas públicas, embora não seja o suficiente.

Seguridade Social em cada ciclo político

As agendas sociais ocupam lugares distintos em meio ao conjunto de prioridades selecionadas em cada momento analisado. No governo FHC, as políticas sociais se encontravam subordinadas a dois outros imperativos: o contencionismo financeiro, subjacente à agenda macroeconômica ortodoxa, e ao gerencialismo administrativo que, no caso da política social, consiste em efetivar ações com o mínimo de intervenção direta do Estado. Portanto, nesse momento, a agenda social figurou apartada dos objetivos centralmente perseguidos e foi afetada de duas formas distintas de acordo com o fato de haver ou não pré-existência, ou seja, enquanto a previdência e a implantação do SUS foram pontualmente adequadas aos dois imperativos acima mencionados, a estratégia de combate à fome, que careceu até aquele momento de políticas efetivas, foi montada completamente adequada a ambos.

No caso do governo Lula a situação foi diversa, sobretudo a partir de 2006, que marca um certo tipo de mudança de orientação. Neste ciclo, a política social, particularmente a de combate à fome e à pobreza, figurou como eixo que perpassou tanto a dimensão da estratégia de reforço político do presidente quanto o projeto econômico de constituir no País um mercado de consumo de massas. Na primeira dimensão, principalmente a Política Focalizada de Transferência de Renda (doravante, PFTR), figurou tanto como instrumento de reforço da relação com as organizações sociais tradicionalmente identificadas com o PT e Lula, quanto de ampliação do apoio eleitoral, aumentando de maneira assimétrica a força do presidente em relação à do partido nos segmentos sociais tradicionalmente identificados com o conservadorismo. Além disso, imprimiu simultâneo desgaste de oponentes e aliados à direita. No caso da estratégia econômica, a mesma, associada ao aumento do salário mínimo e a oferta de crédito, reforçou a capacidade de mercado interno, inserindo segmentos anteriormente excluídos ao consumo de massas.

Na base da diferença entre os dois ciclos está uma percepção diversa do papel do Estado o que deriva de duas situações: a maneira como os campos ideológicos e cada partido do presidente percebiam o Estado e a conjuntura internacional mais permissível ao reforço estatal no segundo que no primeiro.

Os três vetores da Seguridade foram analisados conferindo ênfase particular às duas reformas da previdência, a maneira como cada governo

conduziu as respectivas etapas de implantação do SUS e as estratégias efetivadas para combate aos dilemas emergenciais, sobretudo relacionados à fome e à pobreza, identificando elementos de continuidade e ruptura entre os dois ciclos. O principal objetivo foi determinar quais elementos que cada ciclo (ou os dois sinergicamente) imprimiu ao Regime de Bem-Estar Brasileiro.

Considerando a dimensão dos modelos de bem-estar (Esping-Andersen, 1990), é evidente que o governo FHC pretendia promover uma transição no sentido do modelo residual, no de Lula não é clara a opção preferencial, verificando-se um conjunto de ações que ora reforçam arranjos corporativistas, ora residuais. Os dois governos desenvolveram políticas de caráter universal, apenas nos limites dos imperativos econômicos e fortemente condicionadas pelas determinações constitucionais pregressas.

Previdência

No caso da Previdência, as duas reformas (que envolvem as Emendas Constitucionais e outras mudanças legais) pretenderam imprimir a redução da dependência dos fundos públicos, ampliando a participação dos complementares abertos e fechados. Observando o resultado prático durante o arco temporal que agrega os dois governos, não é possível detectar relação direta entre o crescimento da previdência complementar e as medidas adotadas em cada ciclo político, visto que mantém-se a mesma trajetória do período anterior de limitada adesão à previdência complementar de natureza privada, e progressiva expansão dos fundos fechados. Isso induz a concluir que as reformas foram mais normatizadoras do processo já em curso, que propriamente instituidoras de um novo padrão de política previdenciária. Nos casos do financiamento e cobertura, os efeitos verificados resultam substancialmente da situação do mercado: nível de emprego, formalização e base salarial. Neste caso, no governo Lula verificou-se melhorias não identificadas com FHC. O padrão de relação entre financiamento e benefício manteve seus contornos pregressos, verificando-se a modificação do tempo de trabalho pelo tempo de contribuição e a tributação de inativos como sendo dois exemplares de alterações proeminentes. Também teve impacto a política assistencial do governo Lula que alargou o escopo de cobertura do Benefício de Prestação Continuada (doravante, BPC).

A estratificação determinada pela CF/88, que reproduz a substância do

período anterior, mantem-se. Ou seja, permanece fortemente condicionada pela inserção prévia no mercado de trabalho e às condições como esta se dá, porém, é normatizado um novo através do acesso às instituições complementares. Significa que, além da estratificação entre inseridos e excluídos do mercado e dos benefícios serem determinados pelos níveis salariais do período em atividade, reproduzindo na vida após o trabalho o padrão próximo de renda do período laborativo, a partir da regulação dos fundos complementares, um outro estrato é reforçado apartando aqueles que se sustentam com benefícios da previdência pública, limitadas, no caso do Regime Geral, por teto de valores, e aqueles que acessam benefícios complementares. Quem adere aos fundos privados tem seu bem-estar ainda mais conectado às flutuações de mercado, uma vez que sua remuneração depende do funcionamento de institutos não público-estatais. Os três conectam o sujeito e seu padrão de acesso ao bem-estar à estratificação gerada como efeito da operação do mercado capitalista, mas o último é inovador e sua associação é ainda mais estreita, embora se verifique que os níveis de adesão aos fundos privados no Brasil não é comparável ao modelo chileno, tal como era a expressa preferência de FHC (Cardoso, 1996).

Em consequência do padrão de estratificação que reforça, o nível de desmercadorização permaneceu intermediário. Portanto, não se verifica alteração se comparado ao anterior às reformas efetivadas. A previdência desmercadoriza porque emancipa a sobrevivência e o bem-estar do sujeito em relação ao mercado em uma parte da vida ou devido a condições específicas de vida. Porém, o padrão ensejado depende da anterior contribuição própria (por exemplo, o caso da aposentadoria) ou de parente (certas modalidades de pensão).

No que concerne aos impactos em relação à família e outras dependências tradicionais, verifica-se igualmente que não há alteração no padrão progressivo, ficando o sistema previdenciário fortemente associado à família tradicional. Não há preocupação específica com a inserção feminina e de dependentes menores. Mudanças relacionadas à composição sexual da parte beneficiária não se deve à política previdenciária, mas a alterações ocorridas no mercado de trabalho. Apenas no caso do BPC, considerada política assistencial financiada com recursos da previdência, verifica-se parcial alteração nas relações de dependência internas às famílias, no caso, relacionadas aos idosos e deficientes. Se por um lado, garante um aporte de recursos para o sustento desses dois grupos de indivíduos, por outro, é determinada pela prévia comprovação de carência calculada segundo a renda familiar. Neste último caso, a redução da idade e de critérios de concessão pelo governo Lula, favoreceram seu potencial

para arrefecer o arranjo familiar tradicional de bem-estar.

Saúde

A dualidade público/privado já prevista no texto constitucional e que orientou o desenho do SUS é preservada. O Estado financia os serviços que são implementados por organizações estatais, filantrópicas e privadas com fins lucrativos. Além da saúde como assistência pública, também é prevista a oferta privada sob os desígnios da saúde suplementar. Não houve mudança de orientação se comparados os dois governos, ambos buscaram igualmente reforçar o componente privado da oferta pública, inclusive introduzindo novos mecanismos de gestão de equipamentos estatais, regularam a saúde suplementar e estimularam os segmentos sociais com renda suficiente a recorrerem ao setor privado. Simultaneamente, verificou-se avanços na política pública universal.

Essa aparente contradição tem a ver com o fato das medidas efetivadas terem sido condicionadas pelo avanço relativamente autônomo do próprio Sistema Único. Os constrangimentos institucionais exercidos pela política pública já em processo de implantação associado à atuação de agentes políticos interessados no avanço do SUS (militância do movimento popular, profissionais e intelectuais da área, gestores públicos, prestadores de serviços, dentre outros) e que agem unificados na forma de um ator eventual altamente mobilizado em relação à temáticas vinculadas ao setor saúde, contribuíram de maneira determinante para preservar o Sistema das iniciativas descaracterizadoras. Neste caso, a existência dos conselhos que agrupam usuários, gestores e prestadores como instância inerente ao próprio desenho do SUS foi determinante para a conformação de um importante ator de veto.

Para operar ajustes, os governos precisavam lidar com tais forças limitadoras. Isso se evidencia no governo FHC quando se buscou contornar as pressões através de uma estratégia de resignificação dos princípios dos SUS. Resignificar, neste caso, consistia em preservar as dimensões principiológica e formal, porém, alterando seu conteúdo. Dois importantes objetivos foram, focalizar e descentralizar, princípios já previstos no desenho do Sistema, porém, que assumem propósitos discrepantes dos originais. Tornar a saúde pública focalizada em clientela de baixa renda, passou a ser mecanismo de descaracterização da dimensão universal, forma de estimular a oferta privada para os segmentos melhor aquinhoados, sob a justificativa de proporcionar equidade. A forma como FHC conduziu a descentralização de responsabilidades para os entes subnacionais, sem a necessária repactuação para o repasse de

verbas, tornou-se estratégia de desoneração federal.

Desses aspectos resulta que ambos os governos tenham sido caracterizados pela efetivação de medidas incrementais. O governo FHC objetivou ressignificar os princípios do SUS a fim de adequá-los aos imperativos de redução estatal e contenção de gastos, por outro lado, ao estimular o consumo no mercado e ao regulamentar o setor suplementar reforçou os aspectos privatizantes já previstos no desenho da política. No aspecto do financiamento, o Ministério da Saúde patrocinou a aprovação de legislações que caminharam em maior distanciamento das orientações contencionistas da área econômica. Porém, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi redirecionada para financiar o equilíbrio financeiro-orçamentário, enquanto a Emenda Constitucional que determinou a vinculação dos gastos em saúde (EC 29) permaneceu sem regulamentação ao longo dos dois ciclos. Com Lula, a modificação mais relevante nos aspectos em tela foi o aumento dos recursos disponíveis para a área, bem como a participação federal, mas sem se verificou qualquer reorientação substantiva no conteúdo das medidas privatizantes. O exemplo mais proeminente foi a introdução do duplo pagamento através do Programa Farmácia Popular.

Em relação à dimensão da relação Estado-mercado, financiamento e escopo percebe-se que saúde suplementar seguiu se expandindo em ambos os governos, bem como a contratualização com prestadores privados. Aspectos que são tributários mais ao desenho do sistema que às intenções de cada qual que, não obstante, demonstram igualmente preferência por esta modalidade de prestação de serviços. O investimento familiar em saúde foi maior que o público, em ambos ciclos, apesar do segundo efetivar maiores investimentos públicos e se verificar os menores aportes familiares. Os dados revelam o mesmo processo de crescimento do mercado de saúde em ambos.

O avanço da saúde suplementar produz diferenciação entre usuário do sistema público e consumidores de serviços privados, aspecto reforçado pela orientação focalizante inaugurada no governo FHC e preservada no ciclo seguinte. Entretanto, o crescimento da oferta privada não contradiz a hegemonia do SUS, as famílias optam em recorrer ao privado devido á preferência, não por desamparo. Não significa refutar que o SUS enfrente sérios dilemas de acesso, alguns dos quais ocasionadores de risco a própria vida. Exemplo destes é a demora que o usuário enfrenta para ter garantida a atenção especializada. Porém, mesmo que o fator qualidade seja estímulo ao recurso à saúde suplementar, a inserção no mercado não se traduz em condicionalidade para acesso ao serviço,

uma vez que a lei determina o amparo público a todos indistintamente. De maneira que a cobertura se estende a toda população, produzindo uma estratificação verdadeiramente independente daquela gerada pela operação do mercado capitalista e pelos arranjos corporativistas e tradicionais de bem-estar.

Como o recurso ao serviço público de saúde requer apenas a condição previa de ser cidadão, observa-se nesta dimensão um elevado nível de desmercadorização potencial, posto que a assistência independe de renda ou contribuição prévia, tornando irrelevante a inserção no mercado de trabalho, categoria profissional à qual pertence, condições físicas ou sociais e nem faixa de rendimento. Simultaneamente, também não é exigida qualquer mediação diferente da necessidade individual para obter acesso, fato que também torna elevado seu nível de superação de arranjos tradicionais de bem-estar.

Assistência Social

Fome e pobreza são problemas sociais que exercem efeitos sobre todas as outras políticas. A despeito disso, o Regime de Bem-Estar Brasileiro jamais teve incorporado iniciativas públicas adequadas nos períodos que antecederam os ciclos políticos analisados. Desde Vargas e sua Legião Brasileira de Assistência (LBA), as políticas de amparo ao pobre sempre estiveram fortemente vinculadas à filantropia. As iniciativas caritativas se processam fora do Estado e reforçam esquemas tradicionais de dominação, especialmente comunitária.

A primeira alternativa tentada no governo FHC foi a “estratégia de parceria” que se revelou uma reedição de política com o mesmo perfil LBA, porém, a partir de então efetivada sob a lógica de uma organização renovada que se inspirou nos êxitos parciais obtidos pelo Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) criado no governo Itamar Franco. Denominada Programa Comunidade Solidária, a nova instituição requeria articulação entre Estado e mercado, e forte interesse do segundo, tanto na prestação de serviços quanto no seu financiamento. Sua cobertura, restringia-se a programas pontuais dirigidos aos “bolsões de pobreza” de maneira ineficiente e fragmentada, enquanto seu foco reduzia o público beneficiado a um contingente inferior daquele necessitado. Além de ser marcado pela desarticulação entre as diversas iniciativas, o que gerava lacunas e sobreposições, havia problemas relacionados à descontinuidade e carecimento.

A estratégia reforçava a modalidade de estratificação social produzida pelo mercado e gerava forte estigma. Não ensejava desmercadorização uma vez que não criava condições sólidas de sobrevivência independente da inserção produtiva, além de reforçar e inovar modalidades tradicionais de bem-estar ligadas à filantropia e a caridade.

Frente às flagrantes insuficiências, a estratégia de parceria foi sucedida pela Política Focalizada de Transferência de Renda (doravante, PFTR), ainda no governo FHC. Entretanto, a centralidade que tomou no governo Lula, com as mudanças de natureza institucional e o volume de financiamento envolvido, torna-a substancialmente distinta quando comparada à modalidade praticada pela administração anterior. O governo petista ampliou muito a parcela do orçamento destinado a ela, tanto em relação à proporção do PIB quanto no volume de recursos repassados; também é discrepante no número de famílias contempladas ou em relação aos valores efetivamente recebidos pelos beneficiários. No governo do PSDB ela não exerceu efeitos práticos mensuráveis sobre a fome e a pobreza, diferentemente dos anos Lula, nos quais se verificou melhoria apreciáveis nos indicadores, especialmente, de pobreza, extrema pobreza e desigualdade.

Tais resultados não são tributários exclusivos à PFTR, guardando relação, sobretudo, com efeitos econômicos e políticos resultantes das melhorias nos níveis de emprego e salariais e a um extenso elenco de iniciativas públicas não restritas à Seguridade Social ou à economia.

No governo do PSDB, a PFTR também foi implantada de maneira subordinada à outras prioridades contraditórias em relação a ela, daí requeria o mínimo de atuação governamental e ficou apartada da política econômica. Como já sublinhado, no governo do PT, por sua vez, ela transcendeu a condição de política social, se tornando engrenagem das estratégias política e econômica do Executivo, como ferramenta para elevar seu nível de capacidade e efetivar o desenvolvimento do mercado de consumo de massas.

No que se refere à estratificação resultante de sua implantação, os indivíduos são integrados, sobretudo, pelo consumo, não pelo direito. Tal como a estratégia de parceria, negligencia aspectos culturais relacionados à pobreza, naturalizando a miséria e não revertendo a culpabilização individual pela condição social. Simultaneamente, ainda que a orientação da política permaneça sendo a inserção produtiva, o beneficiário assume maior autonomia em relação ao mercado, o que evidencia um nível relativamente satisfatório de desmercadorização, especialmente se relacionado aos trabalhos extremamente

precários e degradantes. Ao proporcionar meios mínimos de sobrevivência, o sujeito é empoderado para rejeitar certos tipos de atividade laboral.

Não constitui um arranjo de perfil tradicional, que cria ou reforça relações de dependência internas às famílias, posto que o governo a disciplina quanto à educação e saúde dos filhos e altera relações domésticas de poder. Como a mulher é beneficiária direta, presume-se que produza modificação na relação desta com outros membros do núcleo familiar e mesmo da comunidade a qual encontra-se inserida. A família não é desconsiderada, ao contrário, esta constitui referência, na seleção de beneficiários e avaliação, porém não é necessariamente reforçada em sua conformação tradicional de perfil paternal.

Considerações Finais

Os aparatos de proteção social se desenvolveram no Brasil em períodos autoritários. Este fato criou uma situação na qual os indivíduos tinham a sua disposição determinados serviços sociais desassociados de direitos considerados básicos. A compreensão marshaliana de cidadania é critério através do qual se pode avaliar o alcance do bem-estar em seu sentido mais amplo. Não são apenas as políticas sociais que criam o enredo de condições para os indivíduos satisfazerem necessidades e realizarem seus desejos. Quando apartadas dos direitos civis e políticos não podem configurar o bem-estar em forma plena. Por outro lado, se as políticas sociais não possuem o alcance necessário para incorporar todas as camadas da sociedade a, pelo menos, os aspectos mais básicos da vida civilizada, partindo do acesso a alimentos, não parece adequado supor que outros direitos como o da participação política possam atingir o impacto esperado. O desenvolvimento das políticas educacional, de saúde e previdência, por exemplo, tem seu alcance e efetividade comprometidos se antes (ou ao lado) destas a pobreza permanecer uma constante.

Tais reflexões conduzem a uma conclusão, até certo ponto analítica e, a partir deste, normativa, de que a agenda social efetivada no governo Lula produziu impacto mais efetivo que a do predecessor sobre as condições consideradas básicas para o efetivo bem-estar. Ao se esmerar por reduzir os níveis de pobreza, pobreza extrema e desigualdade, este conseguiu, remover algumas das distorções que não afetam apenas o Regime de Bem-Estar, mas a própria dimensão da cidadania. Não significa afirmar que a estratégia foi a mais adequada, uma vez que inserir os indivíduos pelo consumo cria outros dilemas

de ordem cultural e política que afetam sua própria condição de manter-se no tempo. Alternativa a esta seria realizar reformas estruturais progressistas, relacionadas à questão da propriedade e às políticas fiscal e tributária. Porém, a opção de adotar uma agenda menos “radical”, pode ser tributada aos impasses relacionados à configuração do funcionamento do sistema político. De maneira que a PFTR foi uma saída “econômica” e propicia ao consenso, portanto, a alternativa mais aceitável às forças políticas majoritárias, incrustadas na arena representativa em função das próprias regras do jogo democrático brasileiro e, portanto, mais viável na comparação com outras alternativas dispostas no horizonte de escolhas às quais o Executivo estava confrontado.

Não se trata de afirmar que seria uma escolha considerada igualmente ótima por qualquer gestor, visto que a relação com determinados atores sociais e a ideologia são fatores pertinentes para a explicação das escolhas políticas feitas pelo governo encabeçado pelo PT. Mas aonde se verifica virtude, também se encontra o pecado. A opção pela via econômica, foi aceita pelas organizações dos trabalhadores de maneira acrítica e até contraditória com suas posições progressistas. Ao aderir ao pacto social, não interpôs ao governo constrangimentos que pudessem empurrá-lo à adoção de ações estruturantes. Contemplaram a manutenção das relações de propriedade de maneira complacente; aceitaram, na prática, tudo o que o governo propôs fazer, desde que os interesses imediatos relacionados ao emprego, salário e consumo seguissem sendo levados em conta. Adotaram o programa do presidente ao invés de buscar impor-lhe o seu. Um certo preço será pago agora, quando perpetrado o golpe que levou Michel Temer à testa do Executivo Federal, seguido pela eleição de Jair Bolsonaro. As organizações populares e sindicais, desacostumadas com as ruas e em negociar combativamente seus interesses, bem como a opção do PT de se igualar aos demais na dimensão da condução pragmática das interações políticas, contribuíram para criar o contexto favorável para que o governo ilegítimo retomasse de maneira piorada a agenda da década de noventa, e que o presidente eleito em 2018 conferisse a ela a legitimidade que perdera em 2002 nas urnas.

O novo cenário coloca em risco as conquistas que modelam o atual Regime de Bem-Estar, não apenas as recentes, como também as históricas, não apenas na área da segurança alimentar, mas toda a Seguridade Social e demais direitos sociais preconizados pela CF/88. Neste momento, tudo o que é sólido está se desmanchando no ar e a expectativa de avanços foi substituído pelo temor do retrocesso.

Referências

- ABRAMOV, Oleg. Governo FHC e Estratégia de Parceria: retomando a análise crítica do Programa Comunidade Solidária. *Revista Eletrônica de Ciência Política - recp*, v. 7, p. 122-145, 2016.
- BOYER, Robert. **A Teoria da Regulação** – uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- DELGADO, Ignacio. **Previdência social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTR, 2001.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Politics against markets: the social democratic road to power**. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social Foundations of Post-Industrial Economies**. Oxford: Oxford University, 1999.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism**. New York: Oxford University, 2001.
- IMMERGUT, Ellen. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 30, fev. 1996.
- MELO, Marcus André B. C. de. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, 1990.
- SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers**. Chicago: Harvard University Press, 1995.
- SWAAN, Abram. de. **In care of the State: health care, education and Welfare in Europe and the USA in the modern era**. Cambridge: Polity Press, 1988.

Brazilian welfare regime in two recent political cycles

ABSTRACT

The paper undertakes a comparative analysis of the actions related to Social Security that impacted the Brazilian Welfare Regime carried out by the governments Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. The consequences related to the interaction between state and market in the provision, financing and coverage of each policy are considered, and, based on this, the type of social stratification afforded by each, its de-equalizing effects and traditional welfare arrangements.

Keywords: Brazilian Welfare Regime; Social Security; FHC Government; Lula Government.