UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ

INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

Série: Estudos em Saúde Coletiva nº 003

A POLÍTICA SOCIAL DO GOVERNO COLLOR

José Luis Fiori

Junho 1992

PS
SESC
003

IMS INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Medicina Social

PS
SESC
003

A Política Social do Governo Collor.

José Luis Fiori

Junho / 1992

Diretor: José C. Noronha
Comissão de Publicação: Cid M. de Mello Vianna
Michael Reichenheim
Joel Birman
Digitação: Regina A. Marchese
Editoração Eletrônia: Sergio I. Amato
Nota: A série "Estudos em Saúde Coletiva" é uma publicação de textos para discussão, do Instituto de Medicina Social - IMS, de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es)

Ficha Catalográfica

F519 Fiori, José Luis
A polftica social do Governo Collor. / José Luis Fiori. — Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1992.
12p. — (Série Estudos em Saúde Coletiva; nº 2)

1. Polftica social — Brasil. 2. Brasil — Polftica e Governo — 1990-1995. I. Tftulo. II. Série.

CDU 304(81)"1990-1995

A POLÍTICA SOCIAL DO GOVERNO COLLOR*

José Luis Fiori

INTRODUÇÃO:

I - MARCAS E CIRCUNSTÂNCIAS

Não há governo da história republicana brasileira para o qual a política social não tenha sido a prima pobre da sua política econômica. Mas com Collor ela foi além, transformou-se na gata borralheira. Não porque a preocupação social estivesse ausente das "diretrizes de ação" do candidato ou do Projeto de Reconstrução Nacional do presidente Collor. Mas porque a retórica social dos programas acabou sendo retraduzida por circunstâncias externas que a redefiniram na prática. Por isso, para entendê-lo, mais importante do que as idéias dos programadores foram:

1. O avanço acumulativo das crises sócio-econômica e de ingovernabilidade que atravessaram os anos oitenta; e levando o estado ao estrangulamento fiscal;

2. Os condicionamentos e limitações de tipo igualitário e universalizante postos pela opção social da Constituição de 1988;

3. A estratégia político-eleitoral de Collor, voltada, em 1990, para a conquista de uma base política parlamentar e estadual majoritária;

4. E, sobretudo, a política econômica antiinflacionária transformada em prioridade número um do governo de Collor, circunstâncias que acabaram imprimindo à política social do novo governo, a marca simultânea da rotina, descoordenação, voluntarismo e imprevisibilidade. Rotina na manutenção dos procedimentos e gastos da administração central nos vários nfveis de governo. Voluntarismo e imprevisibilidade sobretudo, no desenho e lançamento dos grandes programas especiais paralelos do governo - do tipo Plano de Ação Imediata-Habitação, Projeto Nossa Gente - CIACs, etc - anunciados com perfeita competência de marketing mas sem as devidas especificações de recursos numa época de aguda crise fiscal. Iniciativas e programas encaixados, em geral, de forma esdrúxula na estrutura administrativa da área social, gerados pela reforma administrativa do governo e até hoje em estado de mutação gelatinosa.

Apesar disto nossa conclusão mais geral é que depois de um ano e meio e de forma aparentemente paradoxal, a política social do governo Collor vem

---

* *Este artigo foi escrito em Outubro de 1991*

se desfazendo da ambigüidade contida nos discursos programáticos e de sua confusa implementação inicial e vem assumindo um perfil estratégico cada vez mais nítido e coerente com o seu projeto econômico de "modernização liberal". Um redesenho de prioridades que uma vez mais vem se impondo pela força dos fatos mais do que pela iniciativa inteligente dos gestores da área social.

Fatos criados pela recessão e pela penúria fiscal, e prioridades impostas pelas condicionalidades de um ajuste econômico que hoje aparece como condição indispensável da volta brasileira ao sistema financeiro internacional.

Este redesenho estratégico entretanto vem distanciando, cada vez mais, a política social de Collor dos princípios que ordenaram o capítulo dos direitos sociais da Constituição de 1988, e vem aproximando-a sempre mais de uma visão liberal, seletiva e focal das obrigações sociais do Estado.

Este aumento na nitidez proposicional do governo, por outro lado, tem provocado um alargamento do conflito entre o governo e os sindicatos e corporações, e entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que se transformou depositário dos ideais igualitários em que se basearam os constituintes de 88.

Estas foram em grandes linhas, características e a trajetória de uma política social que ainda segue sendo, apesar das mudanças, prisioneiras de suas circunstâncias externas, passadas e presentes. É este o argumento que tentamos desenvolver nesta conclusão.

II - O PESO DO PASSADO NA DEFINIÇÃO DA AGENDA

Este caso justifica que comecemos por um truísmo: a agenda do governo Collor e sua política social são incompreensíveis fora do seu tempo. A natureza e dificuldades de seus projetos assim como os conflitos e contradições gerados por sua implementação só adquirem dimensões reais quando inscritos no cenário de instabilidade política e estagnação econômica em que se desenvolve a década de oitenta. Uma crise de natureza global, profunda e prolongada, responsável pela implosão do regime autoritário e pela situação de ingovernabilidade, que se transformou e se companheira perversa da nossa transição democrática.

As origens e a trajetória desta crise econômica são conhecidas e já foram exaustivamente mapeadas. As divergências que se mantem na explicação do fenômeno não impedem o mais absoluto consenso em torno à avaliação de suas conseqüências. Se a estaginflação que aparece como resultante "média" do período foi produto de erros de política econômica, ou foi produto da endogeneização da crise internacional ou ainda do esgotamento financeiro e político de nosso 'estilo' de desenvolvimento, ou se finalmente foi produto de uma combinação de tudo isto, não altera a extensão do "estrago social" que ela produziu.

A instabilidade macroeconômica e suas manifestações mais visíveis ocuparam o primeiro plano das atenções durante quase toda a década. A própria idéia de ingovernabilidade crônica se deveu em grande medida, à

impotência dos governos frente ao descontrole dos preços, do câmbio, dos déficits, dos juros etc. Mas depois de dez anos foram ficando cada vez mais visíveis, os efeitos corrosivos produzidos por aquela instabilidade e descontrole, "macroeconômicos" estampados no deterioro físico da infra-estrutura econômica e na perda acelerada de competitividade da estrutura industrial.

De tal forma que transformou-se em lugar comum a afirmação de que 80 foi uma década perdida do ponto de vista econômico, e isto não poderia deixar de ter efeitos perversos sobre as condições sociais da vida das populações, concentradas e sobretudo, nas grandes metrópoles brasileiras.

No mesmo período o Estado perdeu capacidade fiscal de agir compensatoriamente, ao ter sua arrecadação abalada pela estagnação, pela inflação e pelos requerimentos da dívida externa. A crise adquiriu proporções tais que no final do governo do Presidente Sarney generalizou-se no País a consciência da insustentabilidade da situação. O caos pré-anunciado pela hiperinflação e pela mais completa falta de governo fez, de 1989, um ano decisivo durante o qual as elites e a maioria da população convenceram-se da necessidade de mudar radicalmente o modelo de crescimento econômico em que se dera a industrialização brasileira das quatro últimas décadas. Foi neste espaço e neste tempo que avançaram as idéias neoliberais que acabaram ocupando um papel central na plataforma vitoriosa de governo do futuro presidente Collor. Nos meios de comunicações assim como entre as elites empresariais e intelectuais produziu-se velozmente um novo consenso ideológico construído com as idéias hegemônicas nos países capitalistas centrais, desde a virada neoconservadora do final dos anos setenta. A velocidade e extensão com que se deu este fenômeno deveu-se em grande medida à derrota frente nos remete a falta de resistência dos defensores do velho desenvolvimentismo ou mesmo do novo reformismo progressista que se havia aglutinado, desde a vitória eleitoral de 1974, dentro ou na fronteira intelectual do MDB.

Do nosso ponto de vista, a força adquirida pelo ideário neoliberal do Presidente Collor seria incompreensível sem a fragorosa derrota econômica e política do projeto reformista alinhavados, em 1977 e 1978, a partir de São Paulo; transformando em programa do novo PMDB em torno de 1981 e 1982 e experimentado como política de governo de 1985 até 1988, quando se dá a definitiva virada conservadora do Governo Sarney. Recordemos por isso, ainda que brevemente, alguns aspectos centrais deste período que foram, decisivas para a construção do palco em que nasce e se desenvolve o governo Collor.

São muitos os analistas e teóricos que ainda insistem na tese de que a transição democrática brasileira foi uma transição pactuada sem dar a devida importância para o fato de que a morte de Tancredo Neves representou na prática o "colapso" do pacto. E de que este colapso teve conseqüências análogas em todos os lugares em que ocorreu, já devidamente sublinhados pelos estudiosos das transições democráticas. Dessas situações, em quase todos os lugares, os novos dirigentes, agindo no vácuo criado pelo afastamento ou derrota das antigas autoridades, gozaram de uma ampla liberdade de ação.

O que confundiu a muitos no caso brasileiro, foi o fato de que o 'colapso' e a 'liberdade de ação' foram provocados por um acontecimento que, entregou a Presidência da Nova República a um dos líderes máximos do regime militar deposto. Nisso o paradoxo, pois é esse "excessivo" continuísmo que explica o total decisivo que teve durante dois anos a contar da demissão do Ministro Dornelles o reformista da frente de oposição. Durante esse período, os "progressistas do PMDB" tiveram em suas mãos a política econômica, a política de reforma agrária, a política científica e tecnológica, a política de saúde a política trabalhista e previdência e o próprio Ministério da Justiça. Durante dois anos, ainda que de forma desarticulada, nestes vários centros de poder, foram postas em prática idéias de reformas há muito gestadas e elaboradas em vários núcleos políticos ou acadêmicos de reflexão progressista. Em grandes linhas se pode dizer que nestes dois anos, frustrou-se um ambicioso projeto de reorganização político-institucional e econômica cujos objetivos eram a retomada do crescimento e a estabilização de moedas, baseadas em simultânea com a redistribuição ativa da renda e da terra e a universalização dos direitos cidadãos.

Um projeto que, do ponto de vista social, se propunha uma reforma radical do padrão seguido, desde 1964, pelos vários governos militares. Um padrão rigorosamente centralista e autoritário, ainda quando tenha avançado lentamente em direção à uma concepção universalista.

Entre 1983 e 1988 esses reformistas trabalharam intensamente em duas frentes fundamentais: a do governo de transição e a da constituinte. Se a morte de Tancredo desarmou a agenda conservadora administrativa do processo de transição, a apressada incorporação dos reformistas pelo governo Sarney não resultou em um novo comando estratégico. Pelo contrário, a direção política do processo ficou nas mãos frágeis do Presidente, enquanto os reformistas dividiam-se, no governo, entre os que geriam a crise econômica e os que avançavam tentando democratizar as instituições, as políticas sociais e a própria posse da terra, pela via administrativa. Como dividiam-se também, no Congresso Constituinte, entre os que lutavam pela desmontagem do "entulho autoritário" e a consolidação dos direitos civis, e os que jogavam todas as suas esperanças na consolidação jurídica de uma cidadania social extremamente ampliada.

Não foi muito o que restou da obra administrativa dos reformadores. A reforma agrária não avançou e o próprio Ministério da Reforma Agrária recém criado foi extinto pelo governo Sarney. Um amplo projeto de reforma do sistema financeiro de habitação foi devidamente engavetado junto com o fechamento da BNH. As diretrizes educacionais formuladas pela comissão convocada pelo governo para estudar o problema da educação brasileira também tiveram a gaveta como destino enquanto a política educacional seguia sua rotina em mãos conservadoras. Minguaram com o tempo as propostas de reforma das relações trabalhistas e tantas outras mais. Enquanto os objetivos perseguidos pela política científica-tecnológica dos reformistas foram rapidamente desautorizados pelo avanço, primeiro, das restrições fiscais, e depois do ataque liberal à reserva de mercado para a informática. Ficou dos primeiros

tempos, a conquista do seguro-desemprego, a recuperação da liberdade sindical, o trabalho de desmontagem do "entulho autoritário", e os vários programas assistenciais de tipo alimentar ou comunitário etc. E ficou, como caso exemplar a reforma do sistema previdenciário de saúde, área em que foi possível casar as transformações político-institucionais, no plano administrativo, e no plano constitucional. De tal maneira que o nascimento do Sistema Único e Descentralizado de Saúde - SUDS - implementado a partir do Ministério da Previdência Social entre 1986 e 1987, encontrou perfeita continuidade e a devida consolidação no reconhecimento constitucional da "saúde como direito de todos e deve do Estado". Mas mesmo esta vitória administrativa e jurídica acabou sofrendo uma reversão, ainda durante o governo Sarney, provocado pela resistência burocráticas e política dos interesses cofederados dentro da própria Aliança Democrática.

Em termos mais amplos, entretanto, os reformistas, no governo e na Constituinte, ao proporem a universalização dos direitos sociais e ao tentarem adequar as estruturas estatais às novas responsabilidades, desconheceram e acabaram derrotados pelo avanço inexorável da crise mais profunda que acompanhava o processo de redemocratização: a crise fiscal e política do Estado. Na verdade, os reformistas tentaram avançar gerindo instrumentos e impondo novas responsabilidades a um Estado que já estava extremamente fragilizado.

De forma mais imediata, entretanto, os reformistas foram derrotados por sua própria política de estabilizadas econômica, por suas divisões internas provocadas pelos debates constituintes. De tal forma que, quase simultaneamente, no período 87/88 eles foram afastados, do governo; implodiu a Aliança Democrática; e o governo Sarney alinhou-se definitivamente com o conservadorismo fisiológico. Foi esta crise e o fracasso reformista que aplainaram o caminho para o avanço das idéias neoliberais e a consagração da candidatura "inorgânica" de Collor, assentada em duas comissões que se generalizaram, a partir de então: 1) a do fracasso das idéias econômicas partidárias de um desenvolvimento orgânico e distributivista, coordenado pelo Estado; 2) da insustentabilidade fiscal das idéias sociais consagradas pelo poder constituinte favoráveis à universalização dos direitos sociais e cidadãos.

É sobre este pano de fundo que se deve entender a vitória Collor e seu projeto construído num cenário feito de crises objetivas sobrepostas, e de redefinições ideológicas, produzidas por esta traumática experiência interna.

Deve-se compreender também, a partir daí o sucesso da estratégia político-eleitoral de Collor. Sem apoio partidários ou orgânicos significativos, o candidato cresceu defendendo uma mensagem extremamente simples: um não rotundo à era Sarney e tudo que lhe esteve associado; e um sim radical à "modernidade" liberal que seria o oposto do que acabara de ocorrer. Proposta que coincidia amplamente com o consenso neoliberal de que já falamos: valorização do mercado, desregulação e abertura da economia e a privatização do setor público. E do ponto de vista imediato, estabilização econômica como condição indispensável do crescimento. De tal maneira que uma vez Collor de

Mello eleito presidente toda a política governamental concentrou-se, na luta antiinflacionária. Só a vitória nesse campo poderia dar ao governo, no médio prazo, o apoio político indispensável para levar em frente as reformas institucionais requeridos pelo projeto de modernização liberal. É nesta camisa de força que tem estado aprisionando a política social do governo Collor. Foi esta hierarquização de objetivos que acabou exponenciando as ambigüidades do discurso de campanha e invertendo os sinais de sua opção "preferencial pelos descamisados", como veremos em seguida.

III - A AMBIGUIDADE DA PROPOSTA DE GOVERNO

A idéia mais geral que organiza o discurso programático do candidato, e depois, a agenda de ação do Presidente Collor, goza hoje de significativo consenso: postula o esgotamento do padrão de crescimento e industrialização vigente desde os anos cinqüenta e localiza na fragilidade financeira do Estado, o epicentro da crise que vem explicitando, há uma década, o esgotamento do padrão. Sua proposta de longo prazo, a partir daí, aponta na direção de uma "modernização liberal", sinônimo de economia aberta e desregulada, movida por um mercado internacionalizado e sem presença significativa do Estado concentrada apenas nos problemas sociais. Enquanto seu programa de curto prazo aponta para o que seriam as condições indispensáveis à retomada do crescimento: o combate implacável à inflação e ao desequilíbrio fiscal.

Com relação a questão social, o programa Collor enfatiza 5 idéias fundamentais:

1. O principal caminho de combate à dívida social é o crescimento econômico;

2. E seu principal mecanismo é o da criação de emprego e elevação dos salários reais, de forma a que o novo crescimento se dê em simultaneamente a uma melhor distribuição de renda;

3. Não haverá crescimento, por sua vez, sem estabilização monetária e equilíbrio fiscal; e neste sentido, na visão Collor, o primeiro passo de sua estratégia social redistributiva é o combate à inflação;

4. Num segundo plano, as políticas sociais compensatórias, indispensáveis, deverão obedecer, a uma redefinição de prioridades e ser financiadas através dos recursos liberados com a reforma do Estado, incluindo-se nesta reforma a própria idéia de modernização e requalificação dos instrumentos e quadros de gestão dos grandes sistemas sociais do governo;

5. As políticas sociais deverão ter uma gestão cada vez mais descentralizada obrigando uma maior coordenação em todos os níveis horizontais e verticais da ação pública e privada e um abandono peremptório de todas as clássicas formas paternalistas e clientelísticas de alocação ou distribuição de bens e serviços.

Pode-se compreender a partir daí, o lugar decisivo que passaram a ocupar, no programa social de Collor, a sua política salarial e a reforma do Estado. Sendo que no texto Diretrizes de Ação do Governo aparece explicita

a crítica à forma como nos governos autoritários "a remuneração dos trabalhadores foi utilizada como variável macroeconômica de ajuste para programas de estabilização". Seguida da afirmação de que esta "insistência em fazer do salário o elo mais fraco da política de renda resultou numa violenta contração do poder aquisitivo da população sem que em troca a inflação cedesse". Donde conclui o programa de forma incisiva que "o compromisso do próximo governo é de tratar os salários como parte de uma solução que se deseja encaminhar para a década de 90. O conteúdo social do crescimento econômico que se deseja não será factível a não ser pela progressiva elevação da participação do salário na renda nacional, sem o que o fortalecimento do mercado interno não será possível". Concluindo que "mais do que uma necessidade econômica, a incorporação aos mercados consumidores de milhões de brasileiros que ainda vivem na marginalidade da subsistência é uma inadiável exigência para a modernidade que se almeja".

Por outro lado o programa de governo de Collor reconhece explicitamente que para alcançar aqueles objetivos impõe-se uma "política salarial, com regras claras e perenes que garanta a manutenção do poder de compra dos assalariados". Fundamentando-se esta necessidade no reconhecimento de que as chamadas "leis de mercado são incapazes de promover o incremento dos salários independentemente das variações da conjuntura e da heterogeneidade da estrutura do mercado de trabalho". Dando "em suma: a política salarial a ser adotada estabelecerá as condições para que as conjunturas desfavoráveis da economia não comprimam a base da massa salarial, o que significa refutar qualquer modalidade que induza à redução do poder de compra dos trabalhadores". Numa outra direção o programa eleitoral de Collor propõe a reforma do Estado, e como componente essencial da estratégia econômica do governo e de todas as suas programações sociais setoriais. Seja pelo lado administrativo, apontando na direção da simplificação, racionalização, descentralização e coordenação. Seja pelo lado fiscal-financeiro, apontando para um aumento da arrecadação - via reforma tributária e privatizações - e para uma diminuição do setor público pela via da contenção, rehierarquização, seletividade e focalidade.

Na circularidade interna do discurso as várias teses se remetem mutuamente e as propostas aparecem quase sempre de forma complementar e acumulativa. Todas as sinergias e somas são positivas, de tal forma que o próprio conflito entre universalidade e seletividade das políticas sociais fica obscurecido, mantendo-se uma posição ambígua, mais universalizante em alguns campos, menos em outros. Assim, é possível ler-se nas diretrizes para a Saúde que "a abrangência do sistema de saúde está estabelecida na Constituição: trata-se de um direito de todos e um dever do Estado". E que a "implantação do sistema único de saúde será regida pela unificação, pela descentralização, pelo comando único por nível de governo, pela participação de comunidade e pela regionalização e hierarquização". Uma verdadeira homenagem retórica, há que reconhecê-lo, aos reformistas de Nova República.

Mas também é possível encontrar nas diretrizes para a Previdência Social, a proposta de uma "previdência complementar às aposentadorias e pensões superiores às pagas pela estrutura geral de benefícios" a ser financiadas por recursos adicionais do contribuinte e da empresa". Como também, nas diretrizes para a política de habitação, a afirmação de que "trata-se de reequacionar a intervenção estatal em habitação de interesse social. Isto significa definir uma política de subsídios para o atendimento das camadas mais pobres da população. Já a demanda habitacional não popular deve ser equacionada pelo mercado".

Sendo que em outro ponto, o do problema da criança, o programa logra reunir e condensar os vários aspectos que acabarão entrando em contradição no chamado "mundo real". O texto diz explicitamente que como "a UNICEF reconhece é possível atacar o problema da criança sem tratar com seriedade a questão da dívida externa e do ajuste econômico ortodoxo". E, agrega logo a frente, de maneira conclusiva, para nossos efeitos, "o conteúdo das políticas sociais precisa ser bem definido, sob o risco de ser mantido o assistencialismo demagógico que hoje predomina. É preciso deixar claro que não se faz política sem os recursos materiais que serão libertados com a reforma do Estado, mas é igualmente necessária a definição clara das prioridades." (DAG, 1989)

IV - A IMPLEMENTAÇÃO CONSTRANGIDA PELAS CIRCUNSTÂNCIAS EXTERNAS

Nem sempre o velho provérbio popular a propósito de que na prática a teoria seria outra, tem a ver com o descompromisso dos teóricos ou com o cinismo dos práticos, ou com a incompetência técnica dos programadores ou o oportunismo dos políticos. Muitas vezes as ambigüidades, ou mesmo as contradições do discurso programático, só se desvelam na ação quando as políticas se enfrentam com a reação concreta de interesses reais favorecidos ou penalizados. Senão vejamos.

4.1. A Política Social e a Estratégia Econômica

A história factual é por demais conhecida. Recordemos apenas os pontos decisivos para nossa argumentação. Compelido pelo quadro hiperinflacionário, o presidente Collor, na primeira hora de seu governo fez uso da legitimidade alcançada pelo voto, para anunciar um rigoroso plano de estabilização econômica encadeada à uma estratégia de desenvolvimento que se propunha mudar radicalmente a economia e o estado brasileiros. Sem contar com o apoio coeso organizado dos empresários e sem ter, tampouco, uma base parlamentar majoritária, o presidente estabelece suas prioridades a partir da luta antiinflacionária, e avança seu projeto de reforma através de um conjunto

---

• *DAG - Diretrizes da Ação do Governo - Plano do Governo Collor, 1989, pg. 63.Text of Footnote*

de medidas provisórias que avançaram apoiados no entusiástico da opinião pública e na mais completa fragmentação das forças políticas de oposição.

A partir daí o que era a lógica do discurso programático passou a ser uma proposta estratégica organizada a partir do objetivo primeiro - na ordem e no tempo - de combate à inflação. Como o presidente recusou-se ao uso explícito da intermediação clientelística e da cooptação parlamentar ficou completamente dependente do sucesso da política econômica. Por isso dissemos no início deste trabalho, que poucas vezes a política social esteve tão condicionada e submetida aos ditames da política econômica, tal como ocorreu no primeiro ano do governo Collor.

Esta submissão manifestou-se desde o início do governo a começar pela forma em que como foi feita a reforma ministerial, primeiro passo da reforma administrativa do estado. Manifestou-se também na escolha dos ministros e dos responsáveis pelas áreas econômica e social do governo. E, manifestou-se, finalmente, no pouco destaque dado pelo presidente às iniciativas de seus subordinados responsáveis pelos vários âmbitos da política social.

Mas sobretudo manifestou-se no encaminhamento do chamado Plano Collor. Apesar de sua formatação excêntrica, o plano era em sua essência ortodoxo e buscou conter a inflação pela via da contenção da demanda através do achatamento salarial, do corte dos gastos públicos e do enxugamento financeiro. Uma receita conhecida e de efeito inevitavelmente recessivo. Sem que caiba entrar aqui em discussões econômicas, é importante sublinhar na perspectiva do Plano Collor, que a recessão tinha o objetivo "virtuoso" de manter um estado permanente de sobre produção, única forma suposta de conter os preços, na ausência de um projeto global ou nacional traçado em conjunto com o empresariado.

Nesta direção escolhida pelo governo, o uso de políticas fiscais e monetárias restritivas, aparece como elemento essencial na contenção do consumo. Como conseqüência o governo abriu mão de uma de suas posições programáticas centrais, e passou a ver no achatamento salarial uma condição indispensável da estabilização. Em segundo lugar e como conseqüência, teve que assistir ao deterioro acelerado da situação fiscal do Estado, abrindo mão do seu primeiro e maior objetivo programático, o da superação da fragilidade financeira do setor público.

Não era difícil prever, neste contexto, que se em algum momento o governo fosse obrigado, primeiro, a contingenciar os gastos sociais (o que faria com o Plano Collor II) e logo depois a reduzí-los pesadamente. É importante não esquecer que o processo de recessão acabou atingindo os demais níveis da arrecadação pública, afetando a ação social dos Estados e dos Municípios tanto quanto o da União.

Se a opção preferencial do governo tivesse obtido sucesso, seria possível imaginar que hoje, depois de um ano e meio de governo Collor, o quadro macroeconômico, incluindo a situação do gasto público, pudesse estar aproximando-se de uma situação de equilíbrio. Como é sabido, não foi isto o que

aconteceu, de tal forma que hoje, depois do fracasso do segundo plano Collor o deterioro da situação fiscal do estado, e da situação social da população, chegaram a níveis que já não cabem na ação possível de política compensatória do Estado. Como aliás já prognosticara o programa de governo de Collor: sem crescimento e sem uma política salarial enviesada a favor da manutenção dos salários reais, o efeito redistributivo da política social seria nulo.

4.2. A Política Social e a Reforma Administrativa

A reforma administrativa que esteve, igualmente, entre as prioridades do primeiro ano do governo Collor, mas ajuda igualmente a iluminar o espaço ocupado pela política social neste período.

A reforma começou por uma reorganização ministerial, que visou concentrar e racionalizar atividades permitindo uma coordenação melhor e mais centralizada de todas as áreas ligadas à infra-estrutura e econômica. Sintomaticamente, o governo não conseguiu - ou não quis fazer - o mesmo com a área social, criando um ministério único de seguridade social, que se encarregasse da administração conjunta do Fundo da Seguridade Social criado pela nova Constituição. Pelo contrário, na área social preservou-se a fragmentação institucional e burocrática e distribui-se funções e recursos segundo uma lógica contrária a das Diretrizes para Ação do Governo: não se aproveitou a ocasião para fazer nem centralização normativa, nem hierarquização de objetivos nem uma melhor coordenação entre as várias áreas de ação. Assim, se por um lado, os Ministérios de Economia e Infra-Estrutura acabaram reunindo um poder sem precedentes na nossa história republicana, a área social viu-se dividida: a previdência ficou com o Ministério do Trabalho, enquanto o INAMPS passou para o Ministério da Saúde que logo a frente ficaria encarregado do Projeto Nossa Gente - CIACs. A educação ficou como estava e sem o controle da Secretaria de Ciência e Tecnologia, e, finalmente, o novo Ministério da Assistência Social concentrou as políticas de saneamento, habitação popular e promoção social mas ficou sem o controle das fontes de financiamento que ficou em mãos do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e a Caixa Econômica Federal, pertencente ao Ministério de Economia.

Não é de estranhar, pois, que a fragmentação e a descoordenação institucional tenham sido as marcas iniciais e mais visíveis da gestão social do governo entregue aos quadros políticos mais diretamente ligados à campanha presidencial de Collor.

4.3. A Política Social e a Estratégia Eleitoral

Durante 1990, de forma silenciosa, a administração social do governo perseguiu dois objetivos centrais:

1º) A reversão administrativa das estruturas montadas pelo governo anterior, como no caso do sistema previdenciário de saúde - SUDS, ali a reversão foi lograda através de uma descentralização dos recursos a nível federal e uma negociação caso a caso dos repasses diretos aos municípios feitos segundo critérios extremamente fluidos.

2º) A conquista de apoios eleitorais com vistas às eleições de outubro, lograda através de uma distribuição de recursos da política assistencial do governo, segundo os métodos mais tradicionais do paternalismo e clientelismo eleitoral, ou do que o programa de Collor chamou de "assistencialismo demagógico". De tal maneira que ficou visível neste tempo a submissão e a política social à estratégia eleitoral do governo.

Nesse sentido, a opção presidencial de distanciamento do processo eleitoral não conseguiu esconder a participação ativa da "área social" na obtenção de apoios eleitorais. O governo tinha claro que só uma ampla base de apoio político poderia substituir sua primeira opção pelo 'choque' e pelas 'medidas provisórias', e jogou pesado utilizando seus recursos sociais.

Mas a derrota eleitoral de outubro e o fracasso do plano Collor tiveram um impacto ainda mais constringente sobre a política social do governo. Foi como Projeto de Reconstrução Nacional anunciado em fevereiro de 1991 que o governo propôs sua nova estratégia social "constrangida pelas crescentes dificuldades fiscais". A partir dali, o governo abandona a ambigüidade de seu programa inicial e opta de forma cada vez mais nítida por uma política social de seletiva e focalização.

Não é casual que o governo comece a enfrentar dificuldades crescentes em seu relacionamento com o Congresso Nacional.

V - A RESULTANTE LIBERAL E SUAS DIFICULDADES FUTURAS

A reforma constitucional proposta pelo governo ao Congresso, no mês de agosto de 1991 popularmente conhecida como "Emendão", transformou-se na explicitação mais conhecida da nova "visão social" do governo. Já presente e atuante na discussão da legislação salarial e das várias leis complementares ao trabalho constituinte.

Neste último caso, o governo tem se oposto frontalmente, a opção da maioria dos congressistas, leal ao espírito igualitário e universalista que primou na definição dos direitos sociais da nova Constituição.

Premido pela crise fiscal, agravada pela recessão, o governo jogou sua sorte, a partir de maio de 1991, na adoção integral do que vem sendo chamado, já há algum tempo, em outros países de estratégia social de tipo neoliberal. Nesta linha, agregou às suas propostas de abertura, privatização e internacionalização da economia, a proposta de seletivização das políticas sociais. Uma idéia, que estava ainda em estado embrionário no programa de campanha do candidato Collor.

Nessa nova linha, a proposta de reforma Constitucional apresentada pelo governo no início de 1991 continha a idéia do ensino pago, aposentadoria por idade, fim da estabilidade no emprego do funcionalismo e um sistema de previdência complementar para as rendas superiores a cinco salários mínimos.

Numa direção exatamente oposta, o Congresso Nacional aprovou, já em 1990 a Lei Orgânica da Saúde que vem sendo contestado pelo governo, e a Lei de Custeios e Benefícios da Previdência que também vem sofrendo oposição

governamental; nessa mesma legislatura o Congresso também aprovou uma Lei complementar regulamentando o Seguro Desemprego em níveis que o governo considera incompatíveis com as projeções de desemprego nos próximos anos; e finalmente, o Congresso já avançou na aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação que mantém o ensino público gratuito em todos os seus níveis.

De tal maneira que, hoje, não é difícil que o Executivo e o Legislativo entrem em acordo sobre o que está sendo chamado de "modernização da economia" brasileira. Mas dificilmente conseguirão acordar suas posições em torno das restrições propostas aos direitos sociais estabelecidos. Sendo de se prever, nesta direção, uma escalada do conflito entre o governo e o Congresso Nacional, e logo a frente como poder judiciário que vem dando ganho de causa aos trabalhadores e aposentados em quase todas as suas instâncias.

Sintetizando, o governo Collor passou de uma política social pouco imaginativa, descoordenada, praticamente inercial e totalmente submetida, durante 1990, aos ditames da sua política econômica de estabilização e da sua estratégia eleitoral, para uma outra política de corte cada vez mais nitidamente liberal, agora em linha de convergência com a política econômica, mas em linha de enfrentamento crescente com a sociedade e com os poderes Legislativo e Judiciário.

Qualquer tentativa de projetar os destinos futuros da política social de Collor é praticamente impossível neste momento. Ela nasceu e viveu estes dois anos empurrada pelas circunstâncias e assim deverá seguir sendo. O problema agora é que estas novas circunstâncias são obras do próprio governo e estão apontando na direção de mais recessão e de mais desemprego. Frente a isto que política social será possível ou eficaz?

BIBLIOGRAFIA/DOCUMENTOS

DAG, "Diretrizes de Ação do Governo Fernando Collor", Programa do Governo do candidato Fernando Collor de Mello, 1989, mimeo.

PRN, "Projeto de Reconstrução Nacional", Presidência da República, Brasília, 1991.

Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social, aprovado pelo Congresso Nacional em 22 de junho de 1991.

Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 1258/88.

Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social, aprovado pelo Congresso Nacional em agosto de 1990.

Lei Orgânica de Saúde, aprovado pelo Congresso Nacional em setembro de 1990.

Reforma Administrativa, Projeto FUNCEP, SAF, abril de 1990.

Constituição Brasileira, promulgada pelo Poder Constituinte em outubro de 1988.

Textos Publicados - 1992

001 - Luz, Madel T. O Corpo da Cidade, IMS/UERJ, Junho 1992. 12 p.

002 - Guimarães, Reinaldo. Proposta de Atuação para uma coordenação de ciência e tecnologia no Ministério da Saúde. 12 p.