

WELFARE STATE À BRASILEIRA*

Carlos Roberto Winckler**
Bolivar Tarragó Moura Neto***

Introdução

No capitalismo contemporâneo e, especialmente, nos países de desenvolvimento retardatário, como o Brasil, o Estado assume importância ponderável na reprodução da força de trabalho, dado que os bens e serviços por ele fornecidos representam papel significativo na satisfação das necessidades da população, principalmente da classe trabalhadora.

"(...) a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do 'custo interno de produção' e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em alguma sociedade nacional, uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato ..." (Oliveira, 1988, p. 10).

A simples confrontação do salário direto dos trabalhadores de diferentes países como "próxi" da comparação entre seus níveis de vida perde, no capitalismo contemporâneo, qualquer significado, dado que o salário indireto (ou salário social) representa parte expressiva do salário total da população.

O Estado assume, de um lado, a função de financiador da acumulação de capital e, de outro, de financiador da reprodução da força de trabalho, através da concessão de benefícios, em dinheiro ou espécie, à classe trabalhadora. Essa função de complemento na reprodução da força de trabalho adquire caráter ainda mais importante no Brasil, particularmente em função dos baixos salários e da excessiva concentração de renda.

Tendo o Estado essa característica de concentrador e redistribuidor do excedente, os conflitos das classes tendem a se transformar em pleitos junto ao mesmo pelos recursos de que esse pode dispor.

"(...) a política social é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social (...)" (Faleiros, 1991, p. 59).

* Este trabalho contou com o apoio financeiro da FAPERGS.

Os autores agradecem a Alfredo Meneghetti Neto, André Minella, Jorge Vieira e Renato Dalmazzo pelos comentários e sugestões a uma versão preliminar do mesmo, eximindo-os, todavia, de qualquer erro remanescente.

** Sociólogo da FEE e Professor da FAPA e da UCS.

*** Economista da FEE.

O objetivo deste artigo, de caráter introdutório, é fazer uma análise dos gastos sociais do Governo Estadual, buscando inserir a gestão da política social a nível regional no padrão de política social brasileiro. Para isso, faz-se uma comparação dos dados de gastos e indicadores sociais no Rio Grande do Sul, na década de 80, com os dados da esfera federal.

A primeira seção busca dar uma caracterização do que seria um Estado de Bem-Estar Social. Na segunda seção, tenta-se estabelecer as linhas gerais da evolução da política social no Brasil. A terceira e quarta seções dão um resumo panorâmico da situação da economia nacional e das finanças públicas estaduais na década de 80. Por fim, na quinta seção, analisam-se os dados referentes aos gastos sociais do Governo Estadual na década, procurando contrastá-los com alguns indicadores sociais, comparando-os com os gastos e os indicadores sociais a nível nacional. O artigo é encerrado com algumas considerações finais e perspectivas que se colocam no momento para as políticas.

1 - Possibilidade de uma morfologia do Welfare State

Se genericamente pode-se afirmar que o Estado assume a dupla função de financiador da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho, outra questão é o exame de como se realiza a política estatal da reprodução da força de trabalho e se é possível o estabelecimento de critérios de classificação de sistemas de Estados de Bem-Estar Social (Welfare State), considerando-se que, pela política, atores políticos apresentam alternativas para o encaminhamento dos conflitos que traduzem o dilema político-econômico entre os objetivos da acumulação e da expansão e as necessidades básicas de existência dos trabalhadores.

Alguns cuidados são necessários, a começar pelo que se entende por Estado-Providência¹ ou Estado de Bem-Estar, que pode ser entendido como o financiamento público de despesas sociais destinadas ao ensino, aos serviços de saúde, às pensões, ao seguro-desemprego, à habitação e ao atendimento das "camadas mais carentes" via programas de alimentação e nutrição.

Classificações de Estados de Bem-Estar tendem a dar conta das formas de operação dos sistemas, contemplando tipos de financiamento e acesso aos programas, porém a marca dos sistemas de classificação é tratar predominantemente de aspectos internos dos sistemas, subestimando suas externalidades. Típico nesse sentido é a análise de Draibe (1990), com base na tipologia de Titmuss.

A autora entende por Welfare State uma forma específica de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o

¹ A expressão Estado-Providência foi criada no século XIX, por economistas e políticos hostis a qualquer proteção aos trabalhadores, nascendo o Estado-Providência como contraponto às organizações sindicais e políticas socialistas do final do século XIX, portanto, antes da vigência das idéias keynesianas que, segundo certo senso comum, inauguram a intervenção social mais planejada do Estado burguês. Como antecipações preventivas aos movimentos trabalhistas, cite-se o sistema de proteção social de Bismark no século XIX e as concepções liberais-reformistas de Lloyd George no início do mesmo período.

Estado e a sociedade, em um dado momento do desenvolvimento econômico. Nessa concepção, é fundamental o caráter nacional e estatalmente regulado da proteção social. A partir desse conceito, discute três modelos de Welfare State: o welfare residual (caracterizado pela política seletiva²), o welfare meritocrático-particularista (onde cada um deve estar apto a resolver suas necessidades com base no trabalho, mérito, "performance" profissional, produtividade; a política social corrige distorções do mercado) e o welfare institucional-redistributivo (com políticas universalistas e igualitárias, com algo de seletividade, voltado para a produção e a distribuição de bens e serviços extramercado).

Segundo Vianna (1991), os problemas que aparecem nessa tipologia são relacionados com uma visão "endogenista"; é a idealização de um modelo redistributivista que se auto-explica, tendo limites no que diz respeito a uma análise política, vista prioritariamente pelo lado das demandas sociais. Mesmo não descurando dos condicionamentos histórico-estruturais, transparece a tensão entre uma justiça substantivada por ações que buscam uma igualdade de resultados e uma justiça formal garantida pelo princípio de igualdade de oportunidades. Em última instância, o que está em causa são a redistributividade e o peso atribuído aos fatores internos e externos do Welfare State.

Mesmo se concebendo o Estado de Bem-Estar como resultado de conflitos redistributivos relacionados com o processo de social-democratização do capitalismo, cabe salientar que o Estado não intervém na distribuição de renda no mercado; é após a distribuição realizada no mercado que se dá a intervenção. Quanto mais profunda a desigualdade, maior a necessidade de intervenção estatal. Vale indagar quais são os alcances e limites das políticas sócio-estatais enquanto promotoras da justiça social. De qualquer forma, o enfoque endogenista tende à minimização da estrutura sócio-econômica, além de subestimar a análise política na diferenciação dos sistemas.

A ênfase na dimensão política introduz no debate a noção de cidadania, como contraponto a uma perspectiva funcionalista e/ou estruturalista da reprodução capitalista. Cidadania e política recolocam a dinâmica da luta de classes sob outro ângulo — o Estado deixa de ser visto como mero instrumento da classe dominante, torna-se cenário da luta pela formação de uma esfera pública **inclusiva**, construída na dureza da luta de classes. Retoma-se, em certo sentido, a visão de T. H. Marshall, que entendia a cidadania como incorporação progressiva de direitos civis, políticos e sociais, compreendendo a extensão da medida de igualdade, fundada na idéia de pertencer a uma comunidade, em que direitos, obrigações e necessidades são definidos historicamente (Marshall, 1967).

Outra questão é como o Estado incorpora demandas no processo de publicização de bens. Claus Offe (1984), ao privilegiar a política como espaço de escolha e vontade, enfatiza o fato de que o Estado se orienta para a implementação e garantia dos interesses coletivos de todos os membros da sociedade capitalista, protegendo e sancionando um conjunto de instituições e relações sociais necessárias à dominação capitalista. O Estado depende, também, do processo de acumulação, além de regular, em certa medida, esse processo com maior ou menor autonomia.

² Seria a intervenção estatal "ex-post", limitada no tempo, quando canais como a família e o mercado não mais conseguem atender às exigências dos indivíduos.

Quanto à política social, cabe ao Estado efetuar a remercantilização da força de trabalho, pois a industrialização capitalista a desorganiza e mobiliza permanentemente. Assim, política social é política de constituição da classe trabalhadora e de legitimação do Estado.

O acesso das demandas ao Estado não deve ser atribuído nem à capacidade de organização dos trabalhadores, nem à exigência da acumulação, no sentido abstrato de que o Estado se encontra predisposto às pressões. As demandas realizam-se no âmbito das formas específicas de estruturação política.

O conceito-chave introduzido por Offe para compreender a estrutura interna do Estado é o de "mecanismos seletivos", mecanismos institucionais que servem às seguintes funções: seleção negativa, os mecanismos seletivos excluem sistematicamente interesses anti-capitalistas; seleção positiva, seleciona políticas que sirvam ao capital em geral; e seleção ocultadora, as instituições estatais devem manter a aparência de neutralidade. Offe compreende as políticas sociais como políticas de conformação social, na medida em que delimitam temas, métodos de resolução de conflitos, através da estrutura político-institucional dos processos de poder. Vista sob esse ângulo, a política social não se restringe ao processo de reprodução social; é palco aberto para disputas, entre outras, de diferentes valorações da pobreza e das obrigações do Estado e da sociedade, resgatando-se, dessa forma, o sentido historicista da noção de carência e necessidade, superando-se, igualmente, a concepção de corte social-democrata de que, através de esforços estatais, se chegaria a um hipotético Estado de Bem-Estar Social, que atenderia às "necessidades básicas" da população.

Após a II Guerra Mundial, manifestam-se preocupações distributivistas, fundadas na concepção do trabalho como atividade social e na responsabilidade social do empregador e do Estado. O aparecimento do Welfare State associa-se à emergência de burocracias e trabalhadores organizados em sindicatos e partidos, pré-condição ao desenvolvimento da cidadania social. A escolha estratégica do movimento operário, segundo Przeworski, de aceitar mecanismos parlamentares como instrumentos legítimos para ampliar reformas construiu uma quase-identidade entre o Welfare State e a social-democracia. Ressalve-se que, até a I Guerra Mundial, a solução para os problemas capitalistas era vista na socialização e/ou na nacionalização e que, pelo menos até a década de 30, o movimento operário não tinha nenhum tipo de política econômica própria, afora a experiência sueca de Wicksell e a forma bastarda do New Deal, que conciliou políticas sociais e investimentos para a guerra.

A obra de Keynes forneceu uma concepção de economia política ao movimento operário, além de se enraizar numa apreciação da Revolução de 1917 e nas mudanças nas relações de classe, ao modificar-se o antigo "laissez-faire", apropriado ao Estado Liberal.

A alternativa surgiu em consequência da crise de 1929 e foi amplamente utilizada após a II Guerra Mundial, quando se assume a proposta keynesiana de política anticíclica.

O Estado Keynesiano, Welfare State, pode ser visto como um modelo de desenvolvimento e uma nova forma de hegemonia burguesa. Solução revolucionária e passiva que politiza e integra as massas trabalhadoras e reforma as relações entre as classes nos países capitalistas avançados. A social-democracia descobre em Keynes uma política diferente de administração da economia, pois realiza a função ideal entre seu aspecto operário e seu desígnio de conjunto, concedendo um estatuto universalista aos interesses dos trabalhadores, em um enfoque redistributivista, basea-

do no cidadão consumidor. O Estado Keynesiano reorganiza uma hegemonia, aceitando a presença das massas.

A social-democracia não pode ser interpretada como uma história de "dominação burguesa" no Estado. É um momento da história das classes subalternas, posto que o Welfare State não configura uma história linear.

O Estado Keynesiano penetra na relação salarial, torna as lutas políticas cada vez mais dependentes do ciclo político do Estado. A institucionalização e o reconhecimento da classe operária configurarão a coexistência de um Estado Parlamentar reduzido combinado a formas "corporativas de gestão", desenvolvendo-se no âmbito desse tipo de Estado superestruturas institucionais que enquadram as forças assalariadas e todas as forças não produtivas da sociedade. Esse alargamento das funções estatais baseia-se na transformação e na reorganização social do trabalho e das formas de vida fora da empresa. Tal processo favorece a acumulação intensiva nacional e o agravamento das contradições mundiais.

Pode-se afirmar que o Welfare State é uma forma histórica de relacionamento da economia de mercado capitalista e das demandas democráticas; é justamente esse tipo de Estado que cumpre um papel estabilizador na tensão entre democracia e mercado. Políticas de bem-estar surgem com a expansão capitalista e a generalização das relações salariais no século XIX. A mercantilização crescente exigiu para sua universalização a ingerência do Estado. O ingresso da mulher na força de trabalho, por exemplo, exigiu a criação de instituições de amparo à criança. Por outro lado, a tentativa de regular o mercado de trabalho, através da limitação da jornada de trabalho ou da seguridade social, expressa os limites da mercadoria-trabalho que, se entregue ao livre fluxo mercantil, seria tendencialmente destruída.

2 - Welfare State à brasileira

A forma histórica como se constitui o modelo de política social no Brasil obedece a algumas peculiaridades. A política social é utilizada, desde a década de 20 e, principalmente, após 1930, como instrumento de participação em contexto de limitação ao estabelecimento de uma ordem democrática onde, por outro lado, o Estado intervém, dada a relativa fragilidade organizacional e o controle exercido sobre a classe trabalhadora, com grande autonomia através de suas burocracias. Estas tomam-se instâncias privilegiadas na resolução pelo alto dos conflitos capital-trabalho e das disputas em torno dos recursos destinados a tais políticas, além de estarem afastadas do processo legislativo. A peculiaridade decorre de que a cidadania social, através do processo de incorporação dos assalariados urbanos, antecede a aceitação da participação política. A partir de 1930, o Estado converter-se-ia na principal alavanca de modernização conservadora, isto é, no processo de industrialização capitalista, sem que houvesse um rompimento com a ordem estabelecida, selando-se a aliança entre a burguesia industrial nascente e os grupos agrários. O Estado procura absorver as reivindicações populares, integrando-as aos interesses burgueses, mantendo, por outro lado, consenso através da idealização do Estado, visto como protetor dos interesses gerais, acima do egoísmo da sociedade civil. Nessa versão, a cidadania é adquirida pelo exercício de uma profissão reconhecida e regulamentada pelo Estado — além de seu sindicato depender do reconhecimento oficial do Ministério do Trabalho.

Santos (1987) utiliza a excelente expressão "cidadania regulada", que, por ser demarcada, deixa à margem milhões de trabalhadores que vivem no campo ou no setor informal.

A hegemonia burguesa passa a ser exercida através de mecanismos corporativos-autoritários ainda mais fortalecidos, dada a burocratização precoce, herança do passado português. A reivindicação democrática, nesse contexto, é suplantada pela reivindicação social, via populismo, e pela busca da expansão econômica de cunho nacional-desenvolvimentista. A política social articula-se, no período 1930-45, em torno da regulação e da segmentação do processo de incorporação, através da legislação trabalhista e previdenciária.

A relativa abertura democrática entre 1946 e 1964 manteve os mecanismos corporativos inseridos em uma ordem política parcialmente competitiva. A política social subordinava-se à busca do desenvolvimento industrial, condição considerada necessária e suficiente à justiça social, pois, na medida em que se efetuassem as reformas de base, como aceleradoras do capitalismo nacional, o desenvolvimento social viria por si. Permanece hegemônico o princípio de regulação do trabalho, ainda que se possa, de acordo com Draibe (1990), falar numa expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, com exceção, talvez, da Lei de Diretrizes e Bases (1961), que possuía aspectos democratizantes, resultado dos embates pela expansão da escola pública.

Aspectos característicos da prática populista da época são o clientelismo e a cooptação, processos facilitados na medida em que o Estado Desenvolvimentista é simultaneamente agente produtivo e distribuidor de rendas públicas, o que fica evidente na instrumentalização do Ministério do Trabalho e dos Institutos de Previdência.

Após 1964, instalou-se o que Melo (1991) denomina de o "círculo virtuoso entre expansão de serviços sociais e acumulação", com a formação de complexos empresariais para a produção de bens e prestação de serviços sociais. Por outro lado, para usar a expressão de Offe, os mecanismos de seleção estreitaram-se.

Entre 1964 e 1985, houve a consolidação institucional e a reestruturação conservadora das políticas sociais. Foram organizados sistemas nacionais públicos na área de educação, saúde, assistência, previdência e habitação, dentro de um quadro de complexos empresariais. Definiu-se, para Draibe, nesse momento, o núcleo de intervenção estatal, articulando-se os fundos e recursos que dariam suporte às políticas sociais e os mecanismos de inclusão/exclusão. Dada a expansão das políticas sociais e a ausência de controles democráticos, manifestam-se novas formas de clientelismo, que afetam a alocação de recursos, apropriando-se de áreas da seguridade social, do Conselho Federal de Educação, do Sistema Nacional de Habitação. A isso soma-se, após 1973, a tentativa de balanço crítico das relações entre desenvolvimento e distribuição (sob inspiração do Banco Mundial), debate assumido pelo Governo Geisel, que procurou estabelecer políticas de corte distributivo no II PND, reconhecendo o caráter concentrador e excludente do "milagre brasileiro".

Ao final da década de 70, aprofundaram-se a crise fiscal e o desequilíbrio externo, sintomas evidentes do esgotamento do modelo "fordista periférico" (Conceição, 1990a), que se alicerçou na produção de bens de consumo duráveis, na concentração de renda, na modernização do parque produtivo, na internacionalização do mercado interno, no investimento estatal em infra-estrutura e onde, sob o ponto de vista institucional, o Estado criou um conjunto de medidas que vão desde o férreo controle dos sindicatos e da política salarial até novas concepções de gestão da moeda (indexação e reforma financeira).

O quadro de crise marca o processo de transição para a Nova República, que repropõe a análise das políticas sociais como um problema de eficácia gerencial e social das políticas públicas, com base em conceitos defendidos pelo Banco Mundial. Nesse contexto, emergem no cenário político os temas da participação democrática e da descentralização na gestão dos fundos públicos como princípios norteadores de um novo sistema de proteção social. Draibe sintetiza as críticas ao modelo conservador vigente, acentuando seus traços mais nefastos: a centralização político-financeira, a nível federal, das ações sociais do Governo, fragmentação institucional, exclusão das participações social e política da população nos processos decisórios, princípio de autofinanciamento do investimento social, princípio da privatização e clientelismo no uso da máquina social.

Apesar das esperanças despertadas, a Nova República não foi capaz de efetivar políticas sociais definidas e de real significado. As intervenções estatais deram-se em duas áreas consideradas decisivas devido à situação de penúria social: emprego e nutrição. Na área de nutrição, apenas o Programa do Leite produziu alguma repercussão, apesar de sua utilização com fins eleitoreiros. Foi criado o salário-desemprego, de modesta eficácia, pois cobre apenas o setor formal, não sendo parte de uma política global de emprego. O BNH foi desativado, passando a área habitacional à CEF. Foi decisiva para a ineficácia a paralisia decisória resultante da falta de políticas estratégicas e da repercussão da crise financeira. As políticas sociais tornaram-se respostas a questões estritamente conjunturais, decididas num quadro de acirramento da disputa por recursos cada vez mais escassos. Disputa, além do mais, potencializada, pois realizava-se no âmbito de uma transição democrática. Além disso, boa parte do esforço inovador foi canalizada para o processo constituinte.

A Constituição de 1988 rompe com o padrão conservador meritocrático-particularista, deslocando-se em direção a um modelo institucional redistributivista, resultado de intensas mobilizações da sociedade civil organizada.³

"(...) a ampliação e a extensão dos direitos sociais (novos direitos, assim como sua homogeneização, a novas categorias sociais), a universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim, o maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo sistema" (Draibe, 1990, p. 29).

Para compreender-se a atuação do Estado regional na área social, tem-se que incluí-lo no padrão de política social estabelecido no Brasil, padrão este que estabelece uma acentuada centralização do gasto a nível federal, o que também se dá na distribuição dos recursos. De certa forma, a política social a nível estadual é uma reprodução (uma extensão) da forma de gestão da política social federal.

³ Uma análise mais detalhada das modificações realizadas pela Constituição na gestão da política social foge ao objetivo deste artigo. Para isso, sugere-se a leitura do referido documento.

Ao analisar-se a política de gastos sociais no Brasil e no RS, na década de 80, deve-se ter presente, também, que esse foi um período marcado por uma profunda crise econômica e uma certa instabilidade política e por uma não menos profunda crise financeira do Estado, tanto na esfera regional quanto na nacional.

3 - Crise econômica e transformações políticas na década de 80

Na década de 80, o Brasil, da mesma forma que a maioria dos países da América Latina, passou pela experiência de administrar uma crise econômica dentro de um processo mais ou menos intenso de democratização.

O padrão de acumulação que havia sido erigido no final da década de 60 com o "milagre brasileiro", beneficiado pela elevada capacidade ociosa herdada da crise de estabilização anterior (1964-67), havia conseguido resultados notáveis em termos de crescimento econômico, pelo menos até 1973. Após esse período, já esgotada a capacidade ociosa da economia, a poupança externa permitiu ainda a manutenção de elevadas taxas de crescimento.

No entanto, nos anos iniciais da década de 80, a economia brasileira perderia sua dinamicidade anterior. A taxa de investimentos reduziu-se substancialmente, devido, de um lado, à inversão do movimento de capitais, no sentido da transferência de recursos para o Exterior, e à queda da poupança do Estado, em virtude do desequilíbrio de suas finanças, e, de outro, "(...) ao esgotamento das 'frentes de expansão' do investimento produtivo erigidas a partir da segunda metade dos anos 60" (Conceição, 1990, p. 25).

Juntamente com essa crise interna decorrente do esgotamento do padrão de acumulação que havia sido decolado no "milagre brasileiro", a economia brasileira ainda estava inserida num quadro de profunda crise do Welfare State a nível internacional.

Esmagada pelo segundo choque do petróleo, seguido da elevação das taxas de juros internacionais e da recessão mundial, em 1981 fazia-se necessário um profundo ajuste tanto interno como externo. A estratégia de ajuste ortodoxo que se seguiu obteve sucesso apenas no "front" externo.

"Mas a estabilização interna e a base para um crescimento equilibrado, que deveriam também ocorrer, não se materializaram. A inflação mais que dobrou, ao invés de se reduzir. Altas taxas de juros, em virtude da política monetária restritiva e das grandes vendas de títulos governamentais, desestimulavam o investimento.

"O déficit público normalmente excedia os limites propostos, não apenas em razão da dificuldade de controlar o dispêndio ou da redução dos impostos, mas em função do rápido crescimento dos juros sobre a dívida interna" (Fishlow, 1986, p. 537-8).

A deterioração da economia acelerou as transformações políticas no sentido de uma transição para um governo civil. O fracasso econômico acabou definitivamente com a credibilidade de um regime que aspirava se sustentar justamente baseado em seu sucesso na gestão da economia, dada a inexistência de legitimidade política. Passou a haver um movimento mais contundente de oposição popular ao regime,

exigindo reformas democráticas, eleição direta etc. No entanto a transição política deu-se da "melhor" maneira possível para o regime findo, ou seja, através de um presidente moderado e, posteriormente, substituído por seu vice, oriundo do próprio partido de sustentação do regime militar.

O avanço no sentido da democracia ensejava esperanças no sentido de uma retomada do crescimento econômico, juntamente com uma maior distribuição da renda, pontos estes que se colocavam como plataformas do partido que ora assumia o Governo, o PMDB.

A Nova República, embora tendo conseguido algum sucesso inicial em termos de crescimento da renda e do emprego (e redução da inflação no início de vigência do Plano Cruzado), foi impotente para assegurar um período mais longo de crescimento sustentado.

Como saldo desse período, verifica-se que o PIB, tanto a nível nacional como estadual, apresentou um modesto crescimento médio anual de 2,92 e 3,03% respectivamente. No entanto esse crescimento foi distribuído de maneira extremamente desigual, face ao processo de aumento da concentração de renda ocorrido no período, fazendo com que apenas algumas classes de renda dele se beneficiassem. Segundo dados de Bonelli & Sedlacek (1991), enquanto os 10% mais pobres tiveram seu rendimento real médio mensal reduzido em 20,21% entre 1983 e 1988, os 5% mais ricos aumentaram em 20,45%.

No que diz respeito à situação do setor público, a tendência foi de uma crescente fragilização financeira, com um processo de endividamento acelerado, um recorrente "deficit" e, como consequência, uma deterioração de sua capacidade de investir. Esse movimento pode ser observado tanto a nível nacional como regional.

A economia gaúcha e também o Estado regional estão, irremediavelmente, inseridos nessa crise nacional, como demonstra a congruência entre o comportamento da maioria dos dados a níveis nacional e estadual. A situação das finanças do Estado, da mesma forma, guarda uma dependência muito grande com a situação nacional, e a análise da mesma deve ter como pano de fundo, sem dúvida, a crise econômica nacional. Na próxima seção, analisar-se-á a situação das finanças estaduais na década de 80, buscando verificar as interações entre ela e a conjuntura econômica, que marcaram o País nesse período.

4 - Situação das finanças estaduais na década de 80

Ao analisarem-se os gastos sociais do Governo Estadual na década de 80, deve-se ter presente que esse foi um período não somente de crise econômica profunda como de extrema escassez de recursos públicos para investimento, face à crescente fragilização do setor público estadual, decorrente da deficiência estrutural de suas fontes de financiamento.

A origem da fragilização financeira do Governo do Estado está na crescente perda de capacidade de arrecadação do seu principal imposto, o ICMS, decorrente, sobretudo, da política de isenções. Esse imposto foi perdendo gradativamente sua capacidade de financiar as despesas do Governo Estadual.

Em consequência desse processo de perda de dinamicidade do ICMS como financiador dos gastos, o Governo do Estado foi obrigado a recorrer, cada vez mais, a operações de crédito, dada a facilidade de obter empréstimos, tanto interna como

externamente, para complementar esse financiamento. Esse processo de endividamento crescente do setor público estadual levou a um aumento progressivo dos pagamentos de serviços da dívida já a partir da metade da década de 70. No entanto, dado que o Governo tinha certa facilidade de obtenção de novos empréstimos a juros relativamente baixos, conseguindo, assim, "rolar" com baixos custos os pagamentos de juros, o aumento do endividamento não se manifestou, naquele momento, em forma de crise da gestão das finanças públicas. Em consequência, o Governo Estadual pôde sustentar seus níveis de investimentos, ao final da década de 70, com uma pequena queda em relação à primeira metade da década.

Porém, a partir do início da década de 80, aquelas condições de endividamento se modificariam radicalmente. A explosão das taxas de juros internacionais, forçando o Governo Federal a elevar as taxas internas buscando atrair capitais para equilibrar o balanço de pagamentos, juntamente com o fechamento das fontes externas de financiamento ao Brasil implicaram enormes dificuldades para o Governo Estadual na rolagem de sua dívida. Os custos dessa rolagem elevaram-se drasticamente. E, como agravante desse quadro, a recessão estabelecida no País no início da década provocou uma perda de dinamicidade da arrecadação.

Como decorrência desse processo de crescente fragilização financeira do Governo do Estado foi reduzida enormemente sua capacidade de investir. Os investimentos, na década de 80, tornaram-se residuais, dependendo do sucesso do Governo em reduzir suas despesas com pessoal e serviço da dívida e também da evolução da atividade econômica, que influencia o comportamento do ICMS. Mesmo em 1989, quando o Governo conseguiu elevar os investimentos através de uma negociação bem-sucedida de sua dívida e de outros fatores que lhe foram favoráveis,⁴ isso não significou uma retomada de fôlego da capacidade de financiamento dos investimentos estatais, como bem o demonstrou a grave crise que se estabeleceu nas finanças estaduais já em 1990.

Numa situação de crise das finanças públicas estaduais e de decorrente escassez de recursos, como a que se verificou durante praticamente toda a década de 80, passa a haver um crescente conflito entre a gestão financeira do Estado e seus gastos sociais e destes com os gastos estatais de estímulo à acumulação de capital. "Nestes momentos [de crise] predominam as questões de curto prazo, relacionadas à urgência na adoção das medidas de redução dos desequilíbrios internos e externos" (Silva, 1987, p. 26).

Dada a escassez de recursos e a conseqüente incapacidade de suprir de maneira satisfatória a demanda dos vários grupos, o Governo elege objetivos prioritários, que definem a maneira como os recursos são distribuídos.

Essas prioridades, embora geralmente definidas de forma excessivamente centralizada e, muitas vezes, autoritária, dependem do nível de organização daqueles vários grupos, assim como da correlação de forças desses grupos dentro do aparelho estatal.

⁴ Dentre esses fatores, podem-se mencionar: as elevadas receitas financeiras obtidas no período, a redução das despesas de pessoal e um aumento da receita de ICMS, decorrente das mudanças advindas da Constituição Federal de 1988, que redefiniu a divisão dos recursos entre as três esferas de governo.

Grupos que se encontram em posições estratégicas dentro da burocracia estatal, como é o caso de algumas categorias de servidores, assim como grupos que detêm poder econômico e político, influenciando as decisões do Governo, como algumas indústrias mais fortes tendem a impor suas demandas, influenciando a alocação de recursos de forma a se beneficiarem.

Por outro lado, grupos que não têm uma estrutura de organização muito forte,⁵ ou que não estejam colocados em posições estratégicas na tomada de decisão⁶, tendem a ver suas demandas atendidas somente de maneira residual.

Tendo como base a escassez de recursos que marcou as finanças estaduais durante toda a década e as demandas em torno dos recursos do Governo Estadual, a próxima seção analisa de que maneira esses recursos foram alocados, dando ênfase, principalmente, à evolução dos gastos considerados sociais, procurando analisar, em caráter exploratório, os resultados que esses gastos trouxeram no sentido de suprir as demandas da população, fazendo, também, uma comparação com os dados a nível nacional.

5 - Gastos e indicadores sociais

O financiamento das políticas sociais no Brasil assume um caráter regressivo. A manutenção do sistema de proteção social tem recaído sobre os ombros dos assalariados, pois a intervenção social funda-se na capacidade produtiva do trabalhador, ocasionando profundas distorções no sistema. Recursos de origem fiscal tornaram-se cada vez mais reduzidos, enquanto os fundos de origem previdenciária (Fundo de Previdência e Assistência Social) ou patrimoniais (FGTS, PIS/PASEP, etc.) oneram diretamente os assalariados ou operam como tributos indiretos ao serem repassados aos preços das mercadorias. Por outro lado, como os fundos exigem remuneração igual ou próxima do mercado, sendo submetidos a critérios de rentabilidade, aprofunda-se o processo de auto-financiamento do sistema, além de estarem sujeitos às flutuações da crise econômica, pois, tendo por base a massa salarial, suas receitas são proporcionalmente reduzidas com a queda do nível de emprego e da média dos salários reais.

Os gastos sociais (educação e cultura, saúde, trabalho e previdência), de um modo geral, representam parcela pequena das despesas totais do Governo Federal, não chegando jamais a 20%. O Ministério de Educação e Cultura é o que detém uma participação maior, representando 8,5% dos gastos totais em 1983 e cerca de 70% dos gastos sociais.

Na esfera estadual, o financiamento dos gastos sociais dá-se de maneira diferente em relação ao padrão de financiamento a nível federal, em função de não ocorrer prioritariamente através de recursos vinculados a contribuições diretas dos próprios beneficiados. A evolução das despesas depende, em grande medida, da capacidade de receita tributária do Governo Estadual. No entanto, em função da perda da

⁵ Bons exemplos dessa categoria são os consumidores de serviços públicos, associações de bairro, pequenos produtores etc.

⁶ Pode-se colocar nessa situação grande parte das categorias de funcionários públicos.

capacidade arrecadadora de seus impostos e da conseqüente queda das receitas próprias, juntamente com o elevado peso do serviço da dívida, o Governo Estadual vê-se obrigado a, cada vez mais, recorrer a operações de crédito para financiar suas despesas. Por outro lado, eleva-se também a necessidade das transferências do Governo Federal. Essas transferências, além de dependerem crescentemente do poder de barganha do Estado,⁷ reduzem a autonomia do Governo local de programar seus gastos, dado que, muitas vezes, são vinculadas a gastos específicos e, mesmo quando isso não acontece, o Governo Estadual tem que gastar em setores para complementar programas de gastos do Governo Federal.

Apesar da diferença na forma de financiamento dos gastos estaduais em relação aos federais, dois problemas permanecem: o caráter pró-cíclico das receitas e sua regressividade. O fato de o principal imposto estadual, o ICMS, acompanhar o comportamento da economia faz com que, em épocas de crise, justamente quando as demandas por gastos sociais são maiores, diminuam os recursos disponíveis para atender a essas demandas.

Por outro lado, como o ICMS é pouco seletivo, incidindo também sobre os produtos de consumo popular, esse imposto se torna pouco progressivo. Dessa forma, os gastos sociais, que teoricamente beneficiam as classes de baixa renda, são financiados, em parte, por essas próprias classes, reduzindo o benefício líquido dessa parcela da população.

O Rio Grande do Sul, pode-se dizer, apresenta uma situação "privilegiada" em relação ao restante do País. Como demonstram os dados apresentados por Velloso (1991), tanto em termos de nível de vida quanto de situação da infra-estrutura social, o Rio Grande do Sul apresenta os resultados mais favoráveis. A renda média da população no RS, por exemplo, é a quarta maior do País, só perdendo para São Paulo, Distrito Federal e Rio de Janeiro.⁸

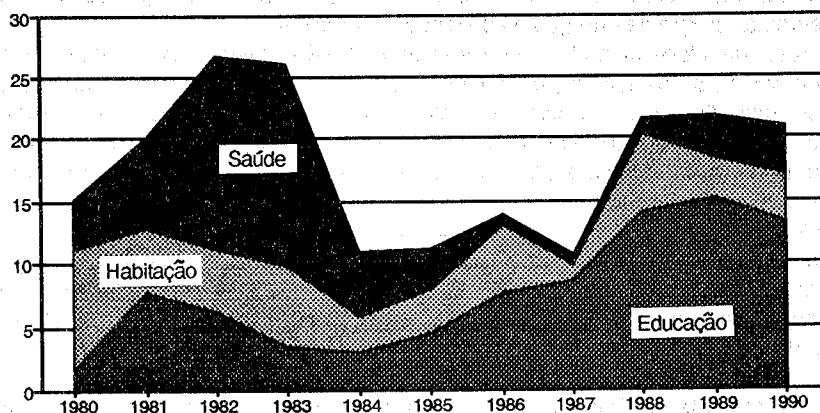
Entretanto, acompanhando o que acontece na esfera federal, os investimentos sociais do Governo Estadual, durante praticamente toda a década de 80, tiveram uma participação muito pequena no total de seus investimentos. Considerando como gasto social educação, saúde e saneamento, habitação e trabalho e ação social, verifica-se que o total dos investimentos nessa área somente ultrapassa 25% dos investimentos totais em dois anos (1982 e 1983), mantendo-se bem abaixo desse patamar nos quatro anos subseqüentes (entre 10 e 15%), para se elevar novamente a pouco mais de 20% nos três últimos anos da série (Gráfico 1). Porém, ao abordar-se cada função social separadamente, verifica-se um comportamento muito díspar entre elas. A seguir, serão analisados os investimentos sociais por função, tentando contrastá-los com a situação da população em cada área e também com os dados gerais para o Brasil no mesmo período.

⁷ O esquema de transferências federais, ao atribuir peso crescente às transferências "negociadas", em oposição às constitucionais, torna menos transparentes os critérios de distribuição de recursos entre os governos subnacionais, obedecendo mais a conchavos políticos do que a necessidades de recursos. Nesse particular, parece ter sido o Rio Grande do Sul, durante praticamente toda a década de 80, um tanto quanto infeliz em sua barganha por recursos federais, dado o pequeno peso das transferências de capital na receita do Governo Estadual.

⁸ No entanto, como a renda no RS é um pouco melhor distribuída (com exceção do Estado de São Paulo), acredita-se que o nível de pobreza da população é menor.

GRÁFICO 1

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS NO INVESTIMENTO TOTAL, NO RIO GRANDE DO SUL — 1980-90



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/1990 (1981/1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

NOTA: Os investimentos em trabalho e ação social tiveram ínfima participação no investimento total, jamais ultrapassando 0,10%.

Os dados utilizados para a análise da política social do Governo Estadual no período referem-se a investimentos (despesas de capital menos amortizações) em cada função social, o que dá uma definição mais precisa dos gastos com infra-estrutura social. Uma abordagem mais ampla utilizaria dados desagregados entre despesas de capital (investimentos) e despesas correntes, já que essas também influenciam diretamente a qualidade do serviço prestado. No entanto isso alongaria demasiadamente este trabalho, dando margem, sem dúvida, a futuras investigações.⁹

Não serão analisados, neste artigo, a qualidade e/ou eficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado. Isso demandaria verificar, por exemplo, na área de educação, a proposta pedagógica, a qualificação dos professores, a relação professor/alunos matriculados etc., o que, à parte ser de suma importância, fugiria ao escopo deste trabalho.

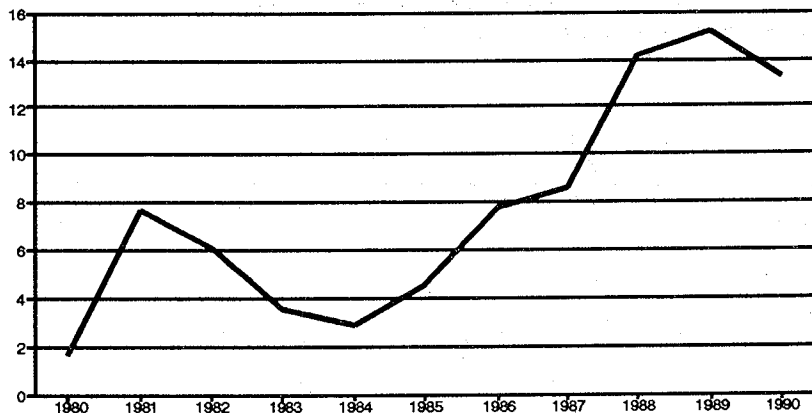
⁹ A maioria dos estudos sobre políticas sociais utiliza dados agregados.

5.1 - Educação

Os investimentos em educação apresentaram, nos últimos anos da década de 80, um comportamento marcadamente ascendente em relação ao seu início, considerando tanto sua participação nos investimentos totais do Estado quanto em termos reais. Em 1980, esse tipo de investimento representava somente 1,71% dos investimentos totais; nos dois anos subseqüentes, teve um acréscimo (7,68 e 6,16%), voltou a cair nos três anos seguintes, para novamente se recuperar em 1986, até alcançar valores próximos a 15% nos dois últimos anos da década (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

**PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO
NO INVESTIMENTO TOTAL, NO RIO GRANDE DO SUL — 1980-90**

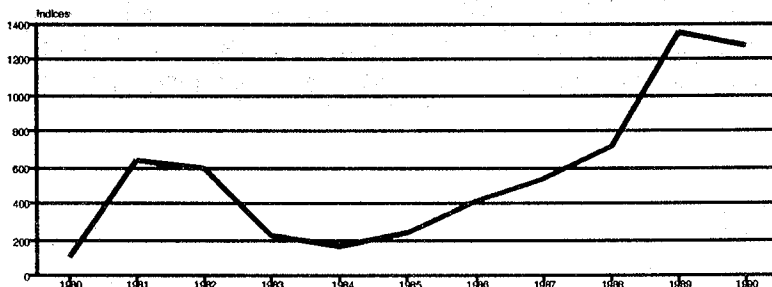


FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/1990 (1981/1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

Em termos reais, pode-se visualizar nos investimentos em educação um comportamento semelhante, sendo de ressaltar o significativo aumento ocorrido nos anos de 1989 e 1990, como pode ser observado no Gráfico 3. Esse comportamento ascendente dos investimentos em educação é resultado, sobretudo, do aumento significativo dos investimentos em educação de 1º grau (Tabelas 1 e 2).

GRÁFICO 3

INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL — 1980-90



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/1990 (1981/1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

NOTA: Os dados têm como base 1980=100.

Tabela 1

Participação percentual das funções no investimento total(1)
da Administração Direta do Rio Grande do Sul — 1980-90

FUNÇÕES E PROGRAMAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Legislativa	0,35	0,54	0,12	0,41	0,25	0,38	0,09	0,05	0,29	0,17	0,05
Judiciária	1,46	1,23	2,09	2,75	1,73	4,03	1,78	4,26	5,75	5,53	3,99
Administração e Planejamento	14,35	25,16	26,60	4,85	23,31	13,05	27,85	26,73	12,01	2,56	7,96
Agricultura	2,10	2,13	2,79	3,27	2,29	1,67	1,77	0,61	4,43	2,31	3,31
Comunicações	0,44	0,90	0,59	1,33	2,82	1,07	0,28	13,20	0,90	2,18	0,50
Segurança	2,53	0,89	3,44	1,10	0,34	0,48	0,70	0,84	3,37	2,35	1,65
Desenvolvimento Regional	1,36	1,08	1,31	0,59	0,44	0,23	0,15	0,40	0,00	0,07	0,00
Educação e Cultura	1,71	7,68	6,16	3,51	2,87	4,50	7,78	8,59	14,18	15,17	13,30
Ensino de 1º grau	1,05	6,40	5,51	3,12	2,39	4,00	7,30	8,17	12,80	11,30	10,95
Ensino de 2º grau	0,03	0,48	0,38	0,06	0,06	0,06	0,14	0,04	0,25	1,55	0,31
Ensino superior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,01
Ensino supletivo	0,00	0,59	0,04	0,04	0,02	0,00	0,00	0,02	0,00	0,02	0,04
Educação especial	0,00	0,00	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,08
Energia e recursos Minerais	11,74	9,13	11,46	12,34	13,32	8,66	9,11	10,04	23,47	21,03	6,98
Habituação e urbanismo	9,33	5,18	5,00	6,35	2,78	3,37	5,19	1,29	6,04	3,14	3,85
Habituação	7,15	3,80	4,07	5,62	1,84	1,81	2,95	0,07	2,10	1,54	1,41
Indústria, comércio e serviços	21,15	14,08	5,66	15,73	3,53	5,54	1,02	1,39	0,95	7,83	8,67
Saúde e Saneamento	4,02	7,17	15,61	16,12	5,14	3,10	0,93	0,81	1,39	3,49	3,62
Saúde	0,12	0,02	0,03	0,22	0,05	0,04	0,01	0,00	0,34	1,95	1,67
Saneamento	3,27	6,50	14,99	15,58	4,54	2,69	0,44	0,55	0,86	1,36	1,87
Trabalho	0,08	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,10	0,06
Ensino supletivo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,10	0,06
Assistência e Previdência	1,60	0,63	0,75	0,36	0,42	0,62	0,39	0,34	1,67	1,32	0,58
Transporte	27,77	24,21	18,43	31,28	40,76	53,31	42,95	31,45	25,53	32,75	45,48

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/1990 (1981/1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

(1) Investimento total é igual à despesa de capital menos as amortizações da dívida.

Tabela 2

Evolução dos investimentos da Administração Direta, por função, no Rio Grande do Sul — 1980-90

FUNÇÕES E PROGRAMAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Legislativa	100,00	222,34	54,38	133,10	74,53	101,37	24,85	14,34	71,57	73,30	22,87
Judiciária	100,00	120,56	234,42	214,73	122,68	259,16	112,59	315,34	337,97	577,90	449,35
Administração e Planejamento	100,00	251,51	302,73	38,45	167,64	85,27	178,95	201,06	71,84	27,23	91,13
Agricultura	100,00	145,35	217,23	177,47	112,72	74,58	77,86	31,13	180,95	168,17	258,70
Comunicações	100,00	289,68	215,50	341,34	653,60	225,38	59,00	202,43	173,81	746,19	183,13
Segurança	100,00	50,50	222,06	49,74	13,92	17,76	25,46	36,00	114,40	142,18	107,41
Desenvolvimento regional	100,00	113,66	157,74	49,08	33,72	16,09	10,06	31,76	0,04	7,71	0,14
Educação e cultura	100,00	644,93	588,88	233,80	173,21	247,25	419,99	542,52	712,45	1 354,79	1 279,34
Ensino de 1º grau	100,00	874,55	857,16	338,54	235,46	356,96	641,01	840,29	1 046,06	1 642,80	1 712,91
Ensino de 2º grau	100,00	2 556,89	2 315,92	264,98	215,08	223,00	497,78	166,65	815,71	8 842,97	1 894,01
Energia	100,00	111,69	159,48	119,76	117,13	69,20	71,58	92,38	171,61	273,50	97,75
Habituação e urbanismo	100,00	79,74	87,51	77,56	30,73	33,93	51,31	14,88	55,58	51,38	67,79
Habitação	100,00	76,30	93,14	89,56	26,57	23,70	38,08	1,05	25,22	32,91	32,48
Indústria, comércio e serviços	100,00	95,55	43,69	84,70	17,23	24,55	4,45	7,11	3,85	56,47	67,32
Saúde e saneamento	100,00	255,82	634,05	456,44	131,83	72,23	21,33	21,84	29,64	132,58	147,75
Saúde	100,00	20,42	34,83	202,50	39,05	31,99	8,39	0,00	235,31	2 389,28	2 204,37
Saneamento	100,00	284,70	747,84	541,91	143,07	76,94	12,53	18,06	22,62	63,33	93,89
Trabalho	100,00	0,00	13,54	0,00	0,00	0,00	5,47	0,00	27,15	188,00	125,45
Assistência e Previdência	100,00	56,64	76,93	25,59	27,13	36,46	22,63	22,81	89,28	125,87	59,65
Transporte	100,00	125,09	108,40	128,26	151,52	180,05	142,63	122,23	78,91	179,97	269,05
Investimento total	100,00	143,52	163,39	113,88	103,24	93,81	92,24	107,95	85,83	152,62	164,30

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/1990 (1981/1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda

Analisando alguns indicadores da situação educacional, pode-se especular que eles foram de alguma maneira influenciados pelo comportamento dos investimentos governamentais na área. Por exemplo, a taxa de escolarização¹⁰, que no início da década se encontrava em torno de 90%, em função talvez do reduzido volume de investimentos em educação no período, reduz-se nos anos seguintes. A partir de 1986, no entanto, paralelo a um aumento dos investimentos, observa-se uma significativa elevação na taxa de escolarização, podendo-se inferir daí alguma correlação entre as variáveis. Infelizmente, ainda não se tem acesso aos dados de 1989 e 1990 (e também de 1991) para analisar a influência da elevação dos investimentos em educação nesses anos sobre a taxa de escolarização.

De um modo geral, os indicadores que espelham a situação educacional no RS apresentam comportamento favorável durante a década de 80. A relação regentes/alunos matriculados, por exemplo, eleva-se de 0,078 em 1980 para cerca de 0,09 em 1989. A participação das escolas estaduais no atendimento à demanda por matrículas teve um aumento no segundo grau (de 58,5% em 1980 para cerca de 65,5% em 1989). No primeiro grau, porém, essa participação manteve-se praticamente constante, paralelamente a um pequeno aumento da participação das escolas municipais.¹¹

Verifica-se, aliás, no período, uma queda da procura por escolas particulares, principalmente no segundo grau, o que provavelmente se deveu não somente à queda

¹⁰ A taxa de escolarização é definida como a relação entre a população escolarizada e a população escolarizável.

¹¹ Embora tenha havido, em média, um aumento da participação das escolas estaduais no atendimento à demanda por educação, observa-se ainda que essa participação, no RS, se encontra abaixo da de outros estados (como Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Paraná), conforme Velloso (1991, p.160-2);

de renda "per capita" no período e ao aumento de sua concentração, mas também ao aumento dos preços das escolas particulares.

Ainda em termos comparativos, os principais indicadores de educação no RS apresentam uma situação favorável em relação ao restante do País. A taxa de escolarização, por exemplo, que em 1987 ficou em pouco menos de 86%, era bem superior à do Brasil como um todo, de 82,6% (Cunha, 1991, p.48). A taxa de alfabetização no RS (89,5% em 1988) apresenta também uma posição relativa favorável, somente ficando atrás das de São Paulo, Distrito Federal e Rio de Janeiro.

A melhoria da situação educacional no RS durante a década de 80 reflete, em boa medida, o nível de renda "per capita" no Estado "vis-à-vis" aos outros, assim como foi influenciada pelo aumento dos investimentos nessa área, principalmente no final do período. Esse aumento dos investimentos, por seu turno, é consequência de uma maior pressão da sociedade (professores, pais, alunos etc.) pela qualidade da escola pública, fruto de uma maior conscientização sobre a "(...) importância da escola pública para a construção da cidadania" (Abranches, 1985, p.79).

5.2 - Saúde

Os investimentos em saúde e saneamento apresentaram um comportamento diferente em relação aos demais investimentos sociais.

Partindo de uma participação relativamente alta em 1980 e 1981 (4 e 7%), nos dois anos subseqüentes elevou-se a mais de 15%, consequência, sobretudo, da elevação dos gastos com saneamento, já que os gastos com saúde pública se mantiveram praticamente constantes. Nos anos seguintes, no entanto, os investimentos na função reduzem-se sensivelmente, chegando, em 1987, a representar apenas 0,81% dos investimentos totais. A partir de 1988, começa uma pequena recuperação sem, no entanto, alcançar os níveis do início da década (Gráfico 4).

Os indicadores de saúde da população do Estado apresentaram, de um modo geral, na última década, uma melhora significativa. A mortalidade infantil, por exemplo, reduziu-se substancialmente durante o período, como mostra o Gráfico 5. A expectativa de vida, da mesma forma, apresentou um comportamento favorável.

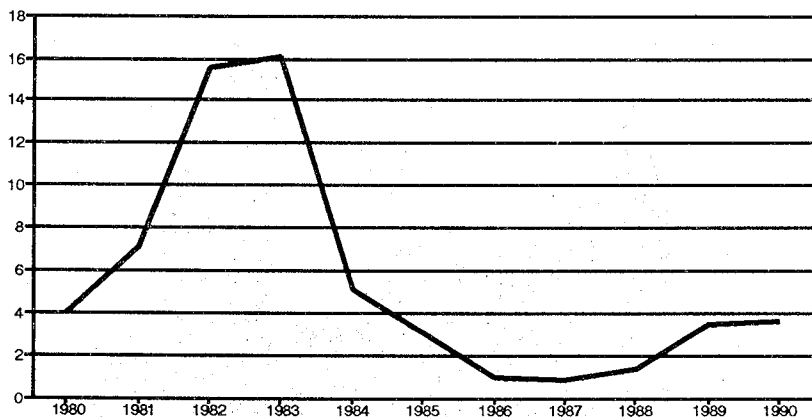
De um modo geral, esses indicadores de saúde, no RS, apresentaram níveis significativamente favoráveis em relação ao restante do País. A esperança de vida ao nascer, por exemplo, em 1988, no RS era de 72,6 anos contra 64,9, em média, para o Brasil. A mortalidade infantil, da mesma forma, que, em 1989, no RS era de menos de 20 por 1.000 nascidos, no Brasil era, em média, 56,9 por 1.000 nascidos em 1990.

Esse comportamento favorável dos indicadores de saúde podem ser explicados, de um lado, pela melhor infra-estrutura de saúde existente no Estado e, de outro, pelo melhor nível de renda média da população, o que se reflete, por exemplo, em seu consumo de alimentos.

A relação habitantes/leitos de estabelecimentos públicos de saúde nas capitais dos estados brasileiros mostra, conforme o Gráfico 6, um comportamento favorável em Porto Alegre. Velloso (1991, p.45) demonstra que o Estado tem o menor índice de carência na área de saúde.

GRÁFICO 4

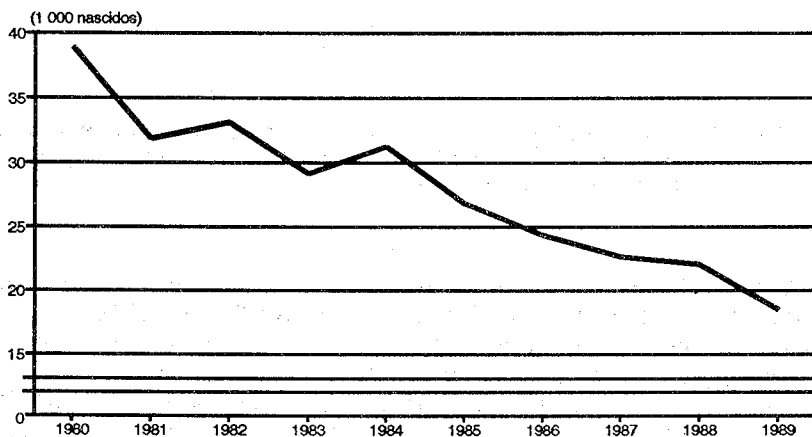
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS INVESTIMENTOS EM SAÚDE NO INVESTIMENTO TOTAL, NO RIO GRANDE DO SUL — 1980-90



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/1990 (1981/1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

GRÁFICO 5

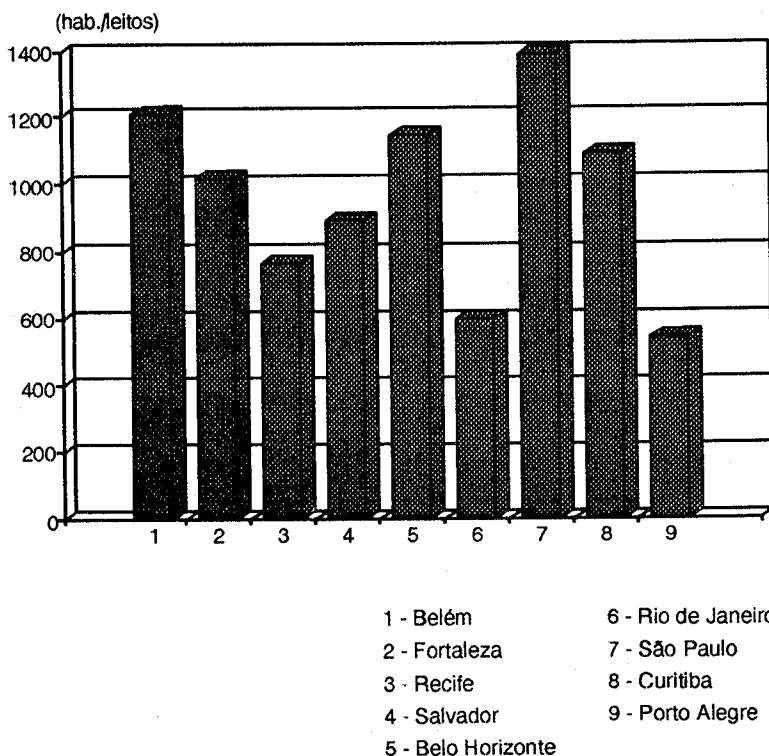
MORTALIDADE INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL — 1980-89



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governo (1990). Caracterização sócio-econômica-educacional do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, UFRGS/Secretaria da Educação. (Projeto OEA).

GRÁFICO 6

**RELAÇÃO HABITANTES/LEITOS DE HOSPITAIS PÚBLICOS EM ALGUMAS
CAPITAIS DO BRASIL — 1987**



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governo (1990). **Caracterização Sócio-econômica-educacional do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, UFRGS/Secretaria da Educação. (Projeto OEA).

O comportamento favorável dos indicadores de saúde no RS também deve ter sido influenciado pelo elevado nível de investimentos do Governo Estadual em saneamento básico no início da década, já que esse tipo de investimento, por seu caráter preventivo (e não curativo), apresenta resultados no médio prazo.

Cabe ainda destacar que, ao contrário da educação, onde o Governo Estadual tem um papel preponderante no atendimento das demandas, na área de saúde esse nível de governo tem participação mais residual, tendo maior importância o Governo Federal na área hospitalar, além de uma forte participação dos municípios na área de saneamento.

5.3 - Habitação e urbanismo

O setor de habitação no Brasil é onde mais se caracteriza o princípio de financiamento através de contribuições sobre a folha de salários das empresas (principalmente FGTS), recaindo, na prática, sobre os assalariados. Esses recursos são extremamente sensíveis à variação da atividade econômica, do emprego e dos salários reais. Foram praticamente inexistentes, a nível federal, os gastos de origem tributária. Em 1987, com o fim do BNH, a política habitacional no Brasil tornou-se totalmente indefinida, passando a ser administrada pela Caixa Econômica Federal. Em 20 anos (1965-84), foi construído, segundo Draibe (1990), um total de 4,5 milhões de moradias, das quais apenas 273 mil destinadas às camadas de baixa renda (até três salários mínimos), o que demonstra o caráter pouco distributivo do sistema.

Na esfera estadual, as COHABs funcionam como agentes do BNH, tendo como objetivo atender às demandas das classes de baixa renda. O Governo Estadual aparece como repassador de recursos do BNH, destinando, algumas vezes, recursos de origem orçamentária para gastos na área. Os investimentos em habitação tiveram seu maior nível (7,15% do investimento total do Governo Estadual) no início da década (1980), quando se encerrava o período de maior dinamismo do BNH. A partir daí, com a queda dos repasses, os investimentos na área se reduziram, tendência que ficou mais marcada com o fim do referido órgão, a partir de 1987. A COHAB, embora tendo sempre uma participação reduzida no atendimento da demanda por habitações no RS (jamais passa de 3%), em 1990, supriu apenas 0,5% das necessidades de habitações. Como reflexo dessa perda de dinamismo do BNH, e posteriormente com sua extinção, ocorreu, na década de 80, um aumento substancial no "deficit" habitacional, no RS (RS. Tribunal de Contas 1991a, p.283).

De acordo com Draibe (1990), o "deficit" habitacional no País é estimado em 10 a 12 milhões de moradias, das quais seis milhões se referem a famílias de rendimento de até três salários mínimos. Velloso (1991) estima que, na área de habitação, o RS é o quinto estado menos carente.

O fato de o RS apresentar indicadores sociais favoráveis em relação à maioria dos outros estados do País não significa, de maneira alguma, que estejamos numa situação social "desejável", ou que estejamos caminhando para essa situação, mesmo porque, dado o elevado nível de pobreza e concentração da renda na maioria das regiões do País, a comparação fica um pouco prejudicada. A melhora de alguns indicadores sociais na década de 80 não significa também que o padrão de desenvolvimento brasileiro se tornou menos concentrador ou excludente. Menos ainda significa que se formou, no País ou no RS, um Welfare State de caráter redistributivista.

Considerações finais

A política social dos anos de autoritarismo incorporou, dentro de um quadro de consolidação institucional e de reestruturação, a visão populista do direito social como privilégio (cidadania regulada) e banuiu da prática política a cooptação de corte populista, que não excluía a pressão dos de baixo sobre o Estado, que muitas vezes se antecipava às demandas. A política social passou a ser altamente centralizada e burocratizada em

um cenário de fragmentação do aparato estatal e de crescente privatização, onde os benefícios sociais obedecem à lógica mercantil, a provisão de bens e serviços sociais dá-se através de empresas privadas (direta ou indiretamente), a reciclagem financeira dos recursos públicos obedece a critérios de mercado e, finalmente, ocorre a captura de programas sociais por interesses particularistas que os transformam em fonte de privilégio e/ou instrumento da acumulação capitalista (Abranches, 1985).

O Estado, ao desenvolver políticas sociais na década de 70, ainda que de forma subordinada ao desenvolvimento econômico — e nesse sentido deu certa continuidade à política populista, só que supondo base organizacional mais sofisticada —, realizou ou induziu gastos sociais de forma altamente tutelar-autoritária, possibilitando melhorias social e regionalmente heterogêneas das condições de saúde, educação e habitação (Albuquerque & Vilela, 1991).

A crise de 1973 abriu espaço à primeira tentativa de repensar a relação desenvolvimento/distribuição de renda, através de medidas sociais previstas no II PND.

Na década de 80, o Estado, em meio à grave crise financeira que marca o final de um modelo de Estado e de um padrão de desenvolvimento, cujas raízes se encontram na década de 30, reduziu os gastos sociais. Todavia, apesar da crescente concentração de renda e do desenvolvimento medíocre da economia brasileira, os indicadores sociais melhoraram, no período, graças aos efeitos inerciais das políticas anteriores e à ação direta, ainda que precária, do Estado nas áreas de educação, saúde, saneamento e produção de energia e água potável, contrariando expectativas neoliberais de que o mercado, per si, resolveria as grandes distorções do capitalismo brasileiro (Faria, 1991).

Apesar do fraco desempenho nas políticas sociais, a Nova República constituiu-se em espaço decisivo para as forças políticas democráticas-progressistas alterarem, ao menos legalmente, o perfil das políticas sociais brasileiras.

Uma atuação mais eficaz do Estado na área social depende, em parte, da superação da crise em que o mesmo se encontra, que se manifesta predominantemente como uma crise de financiamento. Somente o equacionamento da questão das enormes dívidas interna e externa no sentido de uma redução do peso de seus juros sobre as receitas do Estado, juntamente com uma reforma do sistema tributário que o torne mais progressivo e suficiente, poderá recuperar a capacidade de financiamento de que o Estado necessita para realizar os investimentos sociais necessários. A própria forma de financiamento desses gastos sociais deve ser revista, no sentido de torná-la também mais progressiva e redistributiva, não dependendo das contribuições dos próprios beneficiados, o que apenas reproduz a estrutura (concentrada) da distribuição de renda existente.

De outro lado, é absolutamente imprescindível uma descentralização da realização do gasto social que permita às populações locais decidirem sobre a melhor utilização dos recursos, através de uma elaboração orçamentária mais democrática, processo este que deve vir acompanhado de um maior poder tributário dos governos subnacionais.

A melhora na situação social na década de 80 deve-se, em grande medida, a uma inércia desses indicadores, respondendo a investimentos realizados até o final da década de 70. Daqui para a frente, com a queda desses investimentos (na maioria das áreas), essa tendência pode se modificar negativamente.

A Constituição de 1988 aponta a possibilidade de um novo tipo de proteção social. Porém a ideologia do discurso oficial, com base nas categorias de produtividade e eficiência, fundamentos do projeto neoliberal, apresentado como única alternativa à

crise do modelo de Estado Desenvolvimentista, exaurido em suas potencialidades, simplifica brutalmente os problemas sociais em suas múltiplas dimensões, além de negar a política como espaço de negociação social. O voluntarismo substitui a busca de soluções efetivas. A noção de modernidade que se busca não deve ser um cartão de crédito como passaporte para o Primeiro Mundo, e, sim, uma visão que compreenda um novo papel do Estado em suas múltiplas dimensões: áreas de atuação estratégica na economia, formas de controle democrático que coibam interesses corporativos, mudanças que alterem as formas de representação política. Esse repensar supõe a participação de um modelo não conjuntural ou de caráter eleitoral, definindo parâmetros de intervenção pública que resgatem a cidadania e a participação consciente na transformação social.

O fato de a Constituição de 1988 ter incorporado perspectivas mais abrangentes para as políticas sociais, configurando uma nova relação entre trabalho e capital, não significa que as soluções estejam ao alcance. Os percalços para a década de 90 são inúmeros e envolvem:

- a negociação entre as classes sociais de como se concretizarão os preceitos constitucionais, dificultada pela relativa fragilidade da sociedade civil, por interesses corporativos e parcialmente sobredeterminada pela heterogeneidade da base política dos maiores partidos;
- a elaboração de novo tipo de desenvolvimento que integre o social e o econômico, com uma avaliação precisa de ganhos e perdas dos diferentes setores, superando-se as versões de um capitalismo "cartorial", cujos resultados são visíveis, ou do capitalismo neoliberal, que só aprofundaria a concentração de renda;
- o redimensionamento das relações entre Estado e Economia, que não signifique a instauração de um Estado mínimo, pois o capitalismo moderno não pode prescindir do Estado, que deve resgatar igualmente a noção de interesse público, consagrando a separação entre coisa pública e privada.

Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio H. (1985). **Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre**. Rio de Janeiro, Zahar. (Brasil: os Anos de Autoritarismo).
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & VILLELA, Renato (1991). A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, João Paulo do Reis, org. **A questão social no Brasil**. São Paulo, Nobel. p.23-104.
- BONELLI, Regis & SEDLACEK, Guilherme L. (1991). A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988. In: CAMARGO, José M. & GIAMBIAGI, Fabio, org. **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christine & THERBORN, Göran (1983). **O desafio social-democrata**. Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- CONCEIÇÃO, Octávio A.C. (1990a). Os anos 80: a complexa dimensão de uma crise. In: ALMEIDA, Pedro F.C. de, coord. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE.

- ____ (1990). Da crise do escravismo à crise do fordismo periférico no Brasil: uma proposta de periodização sob a ótica regulacionista. In: FARIA, Luiz A.E. et alii. **Desvendando a espuma: reflexões sobre crise, regulação e capitalismo brasileiro**. Porto Alegre, FEE.
- CUNHA, Luiz A. (1991). **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo/Cortez; Niterói/EDUFF; Brasília/FLACSO.
- DRAIBE, Sônia (1990). As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas de políticas públicas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 4).
- DRAIBE, Sônia & HENRIQUE, Wilnês (1988). "Welfare state", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 6(3):53-78, fev.
- FALEIROS, Vicente de P. (1991). **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 6.ed. São Paulo, Cortez.
- FARIA, Luiz A.E. (1991). O liberal, o moderno e o homem sensível. **Indicadores Econômicos FEE**, 18(4):187-96, jan.
- FISHLOW, Albert (1986). A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 16(3):507-50, dez.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1983). **A política social brasileira 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FEE.
- MARSHALL, T.H. (1967). **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar.
- MELLO, Marcus A.B.C. de (1991). Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do estado no Brasil (1930/90). **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais.
- OFFE, Claus (1984). **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- OLIVEIRA, Francisco de (1988). O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, 22:8-28, out.
- PRZEWORSKI, Adam (1989). **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo, Companhia das Letras.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo (1979). **Política de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul 1979-82**. Porto Alegre.
- ____ (1983). **Programa de Governo 1983-1987**. Porto Alegre.
- ____ (1987). **Propostas de saneamento financeiro do setor público e de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (síntese)**. Porto Alegre.
- ____. Secretaria da Educação (1990). **Caracterização sócio-econômica-educacional do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, UFRGS. (Projeto OEA).
- ____. Secretaria da Saúde e Meio-ambiente (1990a). **A criança no Rio Grande do Sul: indicadores de saúde**. Porto Alegre.

- ____. Secretaria de Coordenação e Planejamento (1987a). **Diretrizes de ação**. Porto Alegre, set.
- ____. Secretaria Especial de Governo (1991). **A construção do novo Rio Grande: relatório da gestão 1987/1991**. Porto Alegre, Secretaria de Coordenação e Planejamento.
- ____. Tribunal de Contas (1991a). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**; exercício de 1990. Porto Alegre.
- SANTOS, Wanderley G. dos (1987). **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro, Campus.
- SILVA, Fernando A.R. da (1987). **A política social e a crise econômica**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. (Texto para Discussão Interna, 111).
- SINGER, Paul (1988). Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. In: REIS, F.W. & O'DONNELL, G., org. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Rio de Janeiro, Vértice/Revista dos Tribunais.
- SOUZA, Isabel R.O.G. de (1986). **Referencial teórico para a análise da política social**. Rio de Janeiro, UFRJ/Instituto de Economia Industrial. (Texto para Discussão, 116).
- VELLOSO, João P. dos R., org. (1991). **A questão social no Brasil**. São Paulo, Nobel.
- VIANNA, Maria L.T.W. (1991). Notas sobre política social. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, 1(1):133-59.