

A POLÍTICA SOCIAL DO GOVERNO COLLOR*

José Luis Fiori**

Resumo

O artigo analisa a retórica e prática social do governo Collor, considerando o avanço da crise econômica, os direitos sociais conquistados na elaboração da Constituição de 1988, a estratégia político-eleitoral do governo e a sua política anti-inflacionária. Afirma que a "modernização liberal" proposta por Collor, com relação à questão social, enfatizava quatro idéias fundamentais: a correção da dívida social através do crescimento econômico; criação de empregos e elevação das rendas reais; modernização e requalificação dos instrumentos e quadros de gestão dos grandes sistemas sociais do governo e, por fim, a descentralização da gestão dessas políticas sociais. Na avaliação do autor, as condicionalidades apontam na direção de mais recessão e desemprego, o que dificulta ainda mais a implementação de políticas sociais possíveis ou eficazes.

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, 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

* Este texto reúne as idéias que expusemos no Balanço das Políticas Sociais do Governo Collor promovido pelo IESP/FUNDAP em São Paulo, em Outubro de 1991.

** Professor Titular do IEI/UFRJ.

governo, a marca simultânea da descoordenação, voluntarismo e imprevisibilidade. Rotina na manutenção dos procedimentos e gastos da administração central nos vários níveis 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.

Apesar disto nossa conclusão mais geral é que depois de um ano e meio de governo e de forma aparentemente paradoxal, a política social de Collor vem se desfazendo dos objetivos "social democratas" presentes no seu discurso eleitoral e vem assumindo um perfil estratégico cada vez mais coerente e submisso à sua estratégia econômica neoliberal que lhe impõe um redesenho de prioridades alheio aos gestores da área social.

Fatos criados pela recessão e pela penúria fiscal, além de 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, as 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.

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 vem acompanhando de forma perversa 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 estagflação 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 no Brasil as idéias neoliberais que acabaram ocupando um papel central na plataforma vitoriosa de governo do futuro presidente Collor. No final dos anos oitenta, nos meios de comunicação de massa 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.

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 alinhavado, em 1977 e 1978, a partir de São Paulo; transformado 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

decisivos 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 confunde os analistas do caso brasileiro, é o fato de que o "colapso" de que falam os teóricos, foi provocado por um acontecimento inesperado que, como se sabe, acabou entregando a Presidência da Nova República ao principal líder político do regime militar. Sendo este estranho continuísmo o grande responsável pelo poder conquistado pela ala reformista da Aliança Democrática a partir da demissão do Ministro da Fazenda Francisco Dornelles. A partir daquele momento, os "progressistas do PMDB" ocuparam posições decisivas no comando da política econômica, da política de reforma agrária, da política científica e tecnológica, da política de saúde e da política trabalhista e previdenciária. 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 simultâneo 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 a 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 a 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 foi extinto pelo governo Sarney. Um amplo projeto de reforma do sistema financeiro de habitação foi devidamente engavetado junto com o fechamento do BNH. As diretrizes formuladas pela comissão convocada pelo governo para estudar o problema da educação brasileira também tiveram a gaveta como destino, enquanto que a política educacional seguia sua rotina em mãos conservadoras. Minguaram com o tempo as propostas de reforma das relações trabalhistas. 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. Mas ficou, como caso excepcional a reforma do sistema previdenciário de saúde, área em que foi possível casar inicialmente as transformações político-institucionais do governo Sarney no plano administrativo, com as inovações legais da nova constituição. 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 dever do Estado". Mas mesmo esta vitória administrativa e jurídica acabou sofrendo uma reversão, ainda durante o governo Sarney, provocado pela resistência burocrática e política dos interesses confederados 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.

Foi esta crise responsável pelo fracasso reformista que aplainou o caminho para o avanço das idéias neoliberais e a consagração da candidatura "inorgânica" de Collor, assentada em duas convicções 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 construída sem apoios partidários ou orgânicos significativos.

Sua campanha, 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 oposta ao que acabara de ocorrer. Discurso que casou perfeitamente com o consenso neoliberal em torno à: valorização do mercado, a desregulação e abertura da economia e a privatização do setor público. Programa que assumia, por sua vez, um outro consenso: o de que a estabilização econômica era condição prévia e indispensável de todo o resto. De tal maneira que, uma vez eleito, Collor de Mello concentrou-se, integralmente, na luta antiinflacionária. Ele tinha plena consciência de que só a vitória nesse campo poderia dar ao seu governo, no médio prazo, o apoio político indispensável para que pudesse levar em frente as reformas institucionais requeridas pelo seu projeto de "modernização liberal".

É nesta camisa de força que tem estado aprisionada a política social do governo Collor. Foi esta hierarquização de objetivos que acabou exponenciando as ambigüidades do seu discurso 'social' de campanha e invertendo os sinais de sua opção "preferencial pelos descamisados".

A ambigüidade da proposta eleitoral

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 que estava 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 enfatizava 4 idéias fundamentais:

1. o principal caminho de combate à dívida social seria o crescimento econômico.

2. e seu principal mecanismo seria o da criação de emprego e elevação dos salários reais, de forma a que o novo crescimento se desse em simultâneo com uma melhor distribuição de renda.

3. mas, ao mesmo tempo, as políticas sociais compensatórias, indispensáveis, deveriam obedecer a uma redefinição de prioridades e serem financiadas através dos recursos liberados com a reforma do Estado. Destacando-se nesta direção, num primeiro momento, sobretudo, a idéia de modernização e requalificação dos instrumentos e quadros de gestão dos grandes sistemas sociais do governo, e só

secundariamente a idéia de privatização dos sistemas de proteção, privilegiado logo mais a frente.

4. por fim as políticas sociais deveriam 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 (DAG) aparece explícita 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" (DAG, 1989).

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". Concluindo que "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 propunha a reforma do Estado, componente essencial da sua estratégia econômica e de todos os seus programas setoriais. Uma reforma vista pelo lado administrativo, como processo de simplificação, racionalização, e descentralização; e pelo lado fiscal-financeiro, como aumento da arrecadação, via reforma tributária - e como diminuição do setor público, via privatizações.

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 da comunidade e pela regionalização e hierarquização". Uma verdadeira homenagem retórica, há que reconhecê-lo, aos 'reformistas' da 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 serem 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 impossível 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: 63)

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.

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 plano de estabilização econômica encadeado 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 definiu suas prioridades a partir da luta antiinflacionária, e avançou seu projeto de reforma através de um conjunto de 'medidas provisórias' apoiado, quase só, na adesão da opinião pública e na completa fragmentação inicial das forças políticas de oposição.

A partir daí, o que era a lógica do discurso programático passou a ser uma proposta estratégica organizada em função do objetivo primeiro - na ordem e no tempo - de combate à inflação. 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, na concepção da reforma ministerial, que foi feita e assumida como primeiro passo da reforma administrativa do estado. Manifestou-se também na escolha dos próprios ministros e dos responsáveis pelas áreas econômica e social do governo.

Mas, sobretudo, manifestou-se no encaminhamento do chamado Plano Collor. Apesar de sua formatação heterodoxa, o plano era, em sua essência, ortodoxo na medida em que se propunha conter a inflação pela via da contenção da demanda de efeito inevitavelmente recessivo. Sem que caiba entrar aqui em discussões econômicas, é importante sublinhar que na perspectiva do Plano Collor, esta recessão seria curta e teria o objetivo "virtuoso" de provocar um estado permanente de 'sobre-produção', visto como única forma suposta de conter os preços, na ausência de um projeto nacional traçado em conjunto com o empresariado.

Nesta direção, o uso das políticas fiscais e monetárias restritivas, passou a ser elemento essencial na contenção do consumo. Como consequência, 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 consequência, 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 o governo acabasse abandonando suas propostas eleitorais contingenciando inicialmente os gastos sociais e logo depois reduzindo-os pesadamente. Não se podendo desconhecer que o processo de recessão acabaria atingindo os demais níveis da administração pública, afetando negativamente também a ação social dos Estados e dos Municípios.

Se a política do governo tivesse obtido sucesso, não seria impossível que 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, e hoje, a situação fiscal do Estado, e a situação social da população, chegaram a níveis ainda piores do que estavam inicialmente. Como aliás já prognosticara o próprio 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.

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 econômica. Sintomaticamente, o governo não conseguiu - ou não quis fazer - o mesmo com a área social, criando um Ministério, 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 distribuiu-se funções e recursos segundo uma lógica contrária a das "Diretrizes para Ação do Governo", não se produzindo centralização normativa, re-hierarquização de objetivos ou, mesmo, 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 à 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.

Como resultado, a fragmentação e a descoordenação institucional acabaram se impondo como as marcas mais visíveis da gestão social do governo.

3. A política social e a estratégia eleitoral

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

a) A reversão administrativa das estruturas montadas pelo governo anterior, como no caso do sistema previdenciário de saúde - SUDS, em que 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.

b) 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 suposta opção presidencial pela neutralidade frente às eleições de outubro de 1990, não conseguiu esconder a participação ativa da "área social" do governo na obtenção de apoios eleitorais. O governo tinha claro que só com uma maioria parlamentar favorável poderia levar em frente sua estratégia e jogou pesado utilizando seus recursos sociais.

A derrota eleitoral de outubro e o fracasso do Plano Collor I tiveram um efeito ainda mais restritivo sobre o gasto social. A resposta do governo foi o Projeto de Reconstrução Nacional anunciado em fevereiro de 1991, no qual propunha sua nova estratégia social "constrangida pelas crescentes dificuldades fiscais". É neste momento que o governo abandona a ambigüidade de seu programa eleitoral e opta de forma nítida por uma política social de tipo seletiva e focalizada segundo o figurino neoliberal.

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

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 à 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 à frente, com o 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 e Documentos Consultados

- 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.

* Recebido para publicação em maio de 1992.

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.

Abstract

Social Policy in Collor's Administration

This article analyses the rhetoric and practice of social policies in Collor's administration, taking into consideration the advancement of the economic crisis; the social rights included in the Constitution of 1988; government's electoral strategy and its anti-inflationary policies. It states that the "liberal modernization" implemented by Collor - as related to the larger social questions - stressed four fundamental issues: the correction of the "social debt" through economic growth, creation of jobs and improvement of real incomes; modernization and requalification of instruments and personnel for management of large social systems and, finally, the decentralization in the management of the major social policies. In the author's evaluation, the circumstances point out in the direction of more recession and unemployment, which make even more difficult the implementation of possible and efficient social policies.

Resumé

La Politique Sociale du Gouvernement Collor

L'article analyse le discours et la pratique du gouvernement Collor mettant l'accent sur l'avancée de la crise économique, les droits sociaux conquis pendant élaboration de la Constitution de 1988, la stratégie politique/électorale du gouvernement et sa politique anti-inflation. La réflexion s'incie considérant que la "modernisation libérale" proposée par Collor, par rapport à la question sociale se centrait sur quatre idées fondamentales: la diminution de la dette sociale à travers la croissance économique; la création d'emplois et une augmentation des revenus réels; la modernisation des instruments et le cadre de gestions des grands systèmes sociaux du gouvernement et, finalement, la décentralisation de la gestion de ces politiques. La tendance actuelle selon l'auteur, est d'un aggravement de la récession et du chômage ce qui peut rendre encore plus difficile l'implantation de politiques sociales possibles et efficaces.