COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Reformas de Política Pública 14

BRASIL: O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS TRANSFORMAÇÕES RECENTES

Sônia Miriam Draibe

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos

NACIONES UNIDAS

BRASIL: O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS TRANSFORMAÇÕES RECENTES

Sônia Miriam Draibe

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993

LC/L.774
Septiembre de 1993

O trabalho aqui apresentado foi elaborado pelas senhora Sônia Miriam Draibe, Professora do Insituto de Economia e Diretora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP e Consultora do Projeto Regional sobre Reformas de Política para aumentar a Efetividade do Estado na América Latina e no Caribe (HOL/90/S45).

Alguns temas do presente trabalho recolhem e ampliam partes do texto preparado pela autora para um projeto relativo a "Políticas sociais e democratização", coordenado pelos profesores Vilmar Faria (CEBRAP) e Guillermo O'Donnell (Hellen Kellogg Institute of International Studies da Universidade de Notre Dame), e desenvolvido graças ao apoio da Andrew Mellon Foundation.

Este trabalho não foi submetido a revisão editorial e as opiniões nele vertidas são da exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com as da Organização.

SUMARIO

Pág.

PREFÁCIO 5

INTRODUÇÃO: A TEMÁTICA DA REFORMA DO ESTADO E DO PADRÃO DE INTERVENÇÃO SOCIAL NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA 7

PRIMEIRA PARTE: MORFOLOGIA E DINÂMICA RECENTE DO ESTADO E BEM-ESTAR NO BRASIL 13

I. AS CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DO SISTEMA 13

1. Notas sobre o tipo, periodização e princípios de funcionamento do Welfare State brasileiro 13
2. Os Programas Sociais: critérios de elegibilidade, clientelas e desempenho recente 14

II. O PADRÃO DE FINANCIAMENTO E O COMPORTAMENTO RECENTE DO GASTO SOCIAL 28

III. AS PRINCIPAIS DISTORÇÕES DO SISTEMA 33

1. As distorções institucionais 33
2. A regressividade do financiamento e do gasto social 35
3. As distorções benefícios X renda 36
4. Outras distorções do sistema: a má distribuição regional e por idade dos benefícios sociais 38

SEGUNDA PARTE: O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOB O IMPACTO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E DO AJUSTE ECONÔMICO 43

I. O QUADRO SOCIAL NA DÉCADA DE DEMOCRATIZAÇÃO E DE INSTABILIDADE ECONÔMICA 44

1. A base da herança: o ajuste passivo e o desmantelamento do Estado 44
2. Os impactos sociais do ajustamento recessivo . . . 50
3. O Welfare State brasileiro e a crise recente . . . 54

II. PROPOSTAS E MOVIMENTOS PARCIAIS DE TRANSFORMAÇÕES: DA ABERTURA DO SISTEMA POLÍTICO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA SOCIAL DA NOVA REPÚBLICA 58

III. A REESTRUTURAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM NOVO PADRÃO DE WELFARE STATE? 62

IV. OS ANOS 90 E A NOVA AGENDA DE REFORMAS 65

1. 1990/1992: Novas formas de gestão, novas propostas de reformas 65
2. A nova agenda de reformas: temas e dilemas 68

Notas 75

BIBLIOGRAFIA 77

ANEXO ESTADISTICO 79

PREFÁCIO

O Projeto Regional sobre Reformas de Política para aumentar a Efetividade do Estado na América Latina e no Caribe (HOL/90/S45), que a CEPAL executa com a cooperação do governo dos Países Baixos, tem por objetivo identificar as reformas que habilitem os Estados da região a colocar em prática políticas eficazes para alcançar as metas conjuntas de estabilidade macroeconômica, transformação produtiva orientada ao crescimento susutentado, e eqüidade social.

Com este objetivo, o Projeto se propôs a analisar os processos efetivos de reforma das políticas públicas, numa visão articulada da reforma do aparato do Estado e suas relações com os grupos de interesses e os atores sociais, no contexto dos desafios que enfrentam os países da região na presente fase de seu desenvolvimento e das modalidades de funcionamento que vão adquirindo suas economias.

Para isto, são executadas análises dos processos de reformas nas diferentes áreas de políticas públicas num conjunto de países da região que têm empreendido tais processos. As áreas selecionadas correspondem a: reformas tributárias, privatização de empresas públicas, reformas comerciais, reformas trabalhistas e reformas nas áreas de políticas sociais. Os países selecionados são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México.

Em seguida, são realizadas análises comparativas —entre países— das reformas em cada área instrumental selecionada com o objetivo de extrair as respectivas lições, derivadas dos diferentes contextos nacionais.

Finalmente, pretende-se integrar as análises dos processos de reforma em cada país numa visão multidimensional do processo de reforma do Estado que está ocorrendo em cada um deles, derivando conclusões sobre as condições e possibilidades das estratégias de reforma do Estado na América Latina e Caribe.

INTRODUÇÃO: A TEMÁTICA DA REFORMA DO ESTADO E DO PADRÃO DE INTERVENÇÃO SOCIAL NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

"O que esteve em jogo na Constituinte, nas eleições presidenciais de 1989 e está novamente agora é a possibilidade da modernização da sociedade brasileira, entendida como um processo de quebra do poder oligárquico, aumento do controle democrático sobre as decisões e ampliação dos direitos políticos e sociais das massas. A esta modernidade foi contraposto o reformismo do Consenso de Washington que preconiza a redução do papel do Estado, a privatização, a abertura da economia, a livre operação das forças do mercado.

O projeto difuso de modernização social, empunhado pelas forças populares, não resistiu aos rigores da crise econômica, ao fracionamento da representação política, ao voluntarismo das soluções e frequentemente à ignorância travestida de radicalismo ... O reformismo conservador está ganhando por larga margem a batalha política e ideológica. Não consegue, porém, efetivar as reformas que promete. Ele funciona bem como força negativa, ou seja, para desqualificar no debate político as visões alternativas. Mas fracassou até agora enquanto instrumento de transformação real da economia e da sociedade. Continuará fracassando porque este ajustamento e as chamadas reformas estruturais recomendadas supõem, nesta etapa de crise e impasse da ordem capitalista, o encolhimento das economiasindustrializadas daperiferia." (Belluzzo,1992)

"No Brasil, fizemos a transição política para a democracia, mas estamos longe de completar a transição econômica para o mercado. Temos um embrião frágil de democracia constitucional, mas ainda não nos desfizemos de um simulacro irreconhecivelmente desfigurado de economia de mercado." (Giannetti da Fonseca, 1992).

Crise e reforma do estado são temas que vieram ganhando corpo e espaço na agenda sistêmica e política ao longo do movimento de transição e consolidação democrática no país. A reestruturação do perfil da proteção social constituiu mesmo parte integrante do núcleo das propostas de reorganização das formas de intervenção e regulação estatais da Estado Brasileiro. Mas, efetivamente, o processamento daquela que poderíamos chamar a agenda de reformas da transição política brasileira não culminou com a transformação do Estado, nos seus termos mais gerais, e poucos resultados produziu na efetiva modificação dos pilares e princípios do sistema de proteção social, principalmente nas suas formas de operação e no impacto das políticas

sobre as condições sociais da população. Dessa forma, simultaneamente ao agravamento da situação econômica, o país não se armou, no plano institucional, daqueles instrumentos que lhe teriam permitido êxito numa positiva articulação entre estabilização econômica, transformação produtiva com elevação dos patamares de competitividade, reorganização do Estado, menor desigualdade e maior justiça social -ingredientes mínimos da combinação, nos nossos tempos e nas nossas condições, de modernização e democracia. Os anos 80 ficaram conhecidos, afinal, como os da "década perdida" e foram referidos, recentemente e talvez com maior precisão, como "década das oportunidades perdidas para o desenvolvimento humano" (PNUD Human Development Report, 1990).

Uma nova agenda de reformas vem se compondo nestes primeiros anos dos 90. Desde logo, a nova agenda expressa o amadurecimento da consciência da crise e, nesse sentido, apóia-se no reconhecimento quase consensual da necessidade e urgência das reformas. Nos seus contornos mais gerais, se de um lado e em algumas de suas versões, ela reflete o maior peso dos setores conservadores na condução da política e da política econômica, em outras alternativas manifesta, positivamente, a trágica consciência das perdas daquele passado recente e a vontade política de evitar os anacronismos e os impasses anteriormente enfrentados. Essa Introdução recupera, de modo sucinto, os principais momentos desse processo de formação e transformação da agenda de reformas do Estado e dos programas sociais no Brasil contemporâneo.

A partir de pontos de vistas quase opostos, os autores citados na epígrafe registram essa cronologia e, o primeiro, os impasses e desafios que "reformistas" de diferentes orientações vieram enfrentando no passado recente. De fato, desde o final da década dos setenta, sob o impulso do movimento de democratização pari passu com a crise do regime militar, o tema da reforma do estado foi paulatinamente ganhando espaço na agenda política e esteve, até o final da década, principalmente sob a iniciativa dos setores mais progressistas do espectro político nacional.

É certo que, nos seus primeiros contornos, tal questão permaneceu imersa na tese da restauração do Estado de Direito, tarefa primeira da democratização do país. Mas muito rapidamente, tanto no debate acadêmico quanto nos programas políticos das oposições, começa a se delinear a outra tese, a de que não bastava mudar o regime: a democratização mas também as novas condições econômicas exigiam a reforma do padrão de intervenção e regulação públicas, efetivado nos campos econômico e social por aquele Estado que se consolidara no Brasil sob o manto do regime autoritário e que, no início dos anos 80, mostrava sinais de esgotamento senão de crise.

Para evitar o risco do anacronismo, registre-se que aproximadamente até o final dos anos 80 a temática da reforma do Estado esteve muito fortemente centrada em dois vetores, sorte de "redução" em grande medida explicável pela predominância das demandas político-ins-

titucionais próprias do processo de transição e consolidação democráticas. De um lado, no plano formal institucional, a reforma do estado traduzir-se-ia nos processos de desmontagem dos aparatos hiper-centralizadores construídos pelo autoritarismo, acompanhados da recuperação e inovação de controles democráticos e participativos nos processos de policy formation e policy implementation. Em outras palavras, para além da restauração e fortalecimento das instituições liberal-democráticas, a transformação do Estado haveria de pautar-se pela descentralização, desburocratização e democratização dos processos decisórios. Tratava-se assim de recuperar e fortalecer a estrutura federativa do país, deformada pelo regime autoritário. Buscava-se também ampliar a visibilidade dos mecanismos de tomada de decisões, através da recuperação do estatuto público da ação governamental e do aumento dos controles via a introdução da participação de segmentos organizados da sociedade, sempre e onde estivessem em jogo seus interesses mais diretos.

De outro lado, no plano da intervenção econômica e social do Estado, sua "reforma" tendia a se confundir e a se reduzir à recuperação e à retomada das formas e dos instrumentos do Estado Desenvolvimentista, aquele que no passado alavancara com inegável êxito a industrialização e o desenvolvimento do país e que então, nos meados dos 80 e face à resistência do processo inflacionário, pareceria estar paralisado tão somente por haver sucumbido às diretivas ortodoxas dos que até então haviam administrado conservadoramente a crise econômica. Recuperar a capacidade decisória do Estado e dos instrumentos de política econômica, acompanhada do seu fortalecimento financeiro, buscando restabelecer suas funções e seu papel de condutor do desenvolvimento econômico, este foi o núcleo dessa outra dimensão do ideário da reforma do Estado, reforçado, já em pleno processo de democratização, pela tese quase consensual de que a retomada do crescimento econômico sob a égide do Estado punha-se como condição do desenvolvimento social e do enfrentamento da pobreza, portanto condição do próprio avanço e consolidação da democracia. No momento mesmo em que se esgotava um certo modelo de desenvolvimento econômico, do tipo nacional-desenvolvimentista, concebia-se a retomada do crescimento de forma acentuadamente marcada ainda por concepções e traços daquele padrão histórico que se extinguia (Martins, 1992; Fiori, 1990).[1]

Em outras palavras, se a crise econômica e a busca de maior eficácia e efetividade das políticas públicas impunham medidas profundas de reordenamento do papel do Estado, tornando anacrônica a tese da mera retomada do Estado desenvolvimentista, foram sobretudo as condições e os rumos do processo da democratização que deram os reais conteúdos às alternativas e propostas que compuseram, afinal, a agenda de reformas vigente nos anos 80: o predomínio da temática da reorganização institucional, de um lado; de outro, generosas propostas de reestrutução de programas e políticas, projetando exigências de recursos financeiros e institucionais ao Estado em volumes e escala

que ultrapassavam suas possibilidades atuais e sem que estivesse sendo armado para ampliá-las no futuro. No plano dos resultados, estes anacronismos e estes descompassos terminaram por, paradoxalmente, introduzir retardamentos, deformações e não-decisões numa agenda que atribuía alto grau de centralidade às reformas.

No movimento político da transição, marcado por êxitos e derrotas, por avanços e recuos —o que explica em grande medida o que vimos de afirmar— houve também perplexidades e impasses intelectuais que, afinal e infelizmente, contribuíram também para o enfraquecimento da agenda progressista de reformas, abrindo obviamente espaço para os avanços de forças liberal-conservadoras. É tão somente agora, neste início dos anos 90, que, no plano da reforma do Estado, uma pauta progressista de transformações vem sendo articulada de modo mais sistemático. As teses de transformação produtiva com equidade ou das proposições de modernização competitiva com democracia e justiça social confirmam esta tendência.

Como não poderia deixar de ser, a trajetória das reformas dos programas sociais, no Brasil, seguiu mais ou menos o movimento e as inflexões que se deram no plano da reforma do Estado. A questão social também tem estado na agenda política há mais de uma década, e do mesmo modo têm sido modificados os termos que atualmente a definem.

No início dos anos 80, duas teses marcavam o debate sobre os problemas e as políticas sociais. De um lado, reconhecia-se que já havia avançado substancialmente a intervenção social do Estado, através de seus três níveis de governo. Em outros termos, admitia-se a existência, entre nós, de um Estado de Bem Estar Social, quando avaliada a ação estatal tanto pelo volume do gasto quanto pela diversidade de programas sociais desenvolvidos, particularmente nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência social e habitação.

Ao mesmo tempo, admitia-se quase que unanimemente os maus resultados da política social brasileira, quando avaliada em termos de sua capacidade de, ao longo do ciclo expansivo anterior, ter contribuído para a diminuição das desigualdades e extirpação da miséria e pobreza entre nós. Também de modo quase consensual, tendia-se a relacionar tais frustrantes resultados aos atributos autoritários do regime, incapaz que foi no passado de equacionar adequadamente as relações entre o desenvolvimento econômico e o social. Neste plano mais político da avaliação, ganhou corpo a tese da reforma do sistema de proteção social como um dos pilares tanto da democratização do país quanto da retomada do crescimento econômico. Sob o rótulo do "resgate da dívida social", conformou-se uma agenda de reformas na área social do Estado centrada sobretudo sobre os princípios que até então haviam estruturado e movido nosso Welfare State.

Grosso modo, essa agenda de reformas processou-se ao longo dos anos 80, particularmente com a Constituição de 1988. Mas paradoxalmente, no momento mesmo em que estão sendo ainda implementadas as novas disposições constitucionais, uma nova agenda de discussão sobre o formato, escopo e prováveis resultados dos programas sociais vem se impondo. Ou seja, um novo "movimento reformista" vem ganhando corpo, impulsionado tanto pelas severas restrições econômicas quanto por um novo clima ideológico que, da esquerda à direita, vem reconhecendo tanto as impossibilidades quanto as impropriedades das concepções vigentes anteriormente. Dito muito rapidamente, se é verdade que permanecem válidas as criticas ao padrão conservador de políticas sociais com que convivemos no passado, ampliaram-se as desconfianças em relação tanto à possibilidade quanto à conveniência de pautarmos nossas políticas sociais por critérios rigidamente universalistas de direcionamento do gasto e distribuição de bens e serviços sociais. Além das restrições financeiras, o que parece estar sendo posto em xeque é a capacidade mesma de enfrentar o agravamento da situação social através de concepções universalistas e igualitárias de justiça social, de tão forte tradição no ideário progressista deste país.

Os cenários que parecem vir se desenhando no campo das políticas sociais estão profundamente marcados por discussões deste teor: como reestruturar o modelo brasileiro de proteção social de modo a enfrentar, à base de sólidos princípios de justiça social, as gritantes desigualdades e os tão acentuados graus de pobreza e miséria com que estamos convivendo neste início dos anos 90? Afinal, com que Estado de bem Estar Social haveremos de conviver no futuro?

Desse modo, se em algum momento reforma do Estado e reforma dos programas sociais caminharam disjuntivamente, sem dúvida compõem hoje a mesma agenda de discussão e desde logo não podem ser tratadas ou encaminhadas separadamente.

Este trabalho pretende discutir esta questão a partir de um diagnóstico do sistema brasileiro bem estar social, de seus resultados de longo prazo, das suas mais recentes transformações e dos desafios que enfrenta atualmente.

QUADRO 1
O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL NO BRASIL
(Periodização e Transformação Recente)

PERIODIZAÇÃO	PREVIDÊNCIA	ASSIST. SOCIAL E PROGRAMAS DE ALIM. E NUTRIÇÃO	SAUDE	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	TRABALHO
Ia Introdução 1930 a 1943	Até 1930 -Formação de 47 Caixas de Aposentadoria e Pensões 1933 a 1938 - IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões)	1940 -Plano de Alimentação de Trabalhadores 1942 -LBA (Legião Brasileira de Assistência)	1930 Criação do Ministério da Educação e Saúde 1942 -Serviço Especial de Saúde Publica	Escolaridade Básica de 4 Anos 1931 -Reforma Francisco Campos e Organização do Ensino Secundário 1942 -Reforma Capanema (ensino secundário)	IAP's -Institutos de Aposentadorias e Pensões financiando Habitações para seus segurados	1932 -Código de Menores (14 anos): Jornada de 8 horas -Instituição da Carde Trabalho 1933-34 -Direito a Férias 1940 -Salário Mínimo
Ib Expansão Fragmentada e Seletiva 1943 a 1964	1953 -Unificação das CAP's dos ferroviários 1960 -LOPS (Lei Organica da Previdência Social)	Anos 50 -Programa de Alimentação de Gestantes e Programa de Alim. Escolar 1964 -FUNABEM	1953 -Ministério da Saúde 1956 -Departamento Nacional de Endemias Rurais	1953 -Ministério da Educação 1961 -Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Conselho Federal de Educação	1946 -Fundação da Casa Popular 1964 -SFH (Sistema Financeiro da Habitação) BNH (Banco Nacional da Habitação)	1943-CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) -Carteira de trabalho; -Jornada de 8 horas; -Ferias remuneradas; -Segurança e Medicina do Trabalho; -Salário-Maternidade. 1949 -Repouso Semanal Remunerado 1962 -Gratificação de Natal 1963 -Salário-Familia
II Consolidação Institucional 1964 a 1977	1967 -INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) 1971 -PRORURAL/ FUNRURAL 1972 -Empregadas Domesticas 1973 -Autônomos 1974 -Ministério de Previdência e Assistência Social -Criação do DATAPREV -Criação da Renda Mensal Vitalicia 1977-SINPAS Unificação -Criação do FPAS	1972 -INAN 1973 -I PRONAN 1975 -PNS 1976 -II PRONAN 1977 -PCA, PAT	1971 -CEME (distribuição de medicamentos) 1974 -Plano de Pronta Ação 1976 -PIASS 1977 -INAMPS	1964 -Salário Educação 1968 -Reforma Universitária 1970 -MOBRAL (programa de Alfabetização) 1971 -Extensão da Escolaridade Básica para 8 anos 1972 -Livro Didático	1966 -COHAB's, como Agentes Promotores do BNH 1973 -PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular) 1975 -PROFLURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados) 1977 -FICAM	1964 -Direito de Greve 1966 -FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) 1972 -PIS-PASEP (criação de fundos com recursos das folhas de pagamento) 1976 -Programa de Alimentação do Trabalhador
III Crise e Ajustamento Conservador 1977 a 1985	1982 -Elevação das Alíquotas de Contribuição -FINSOCIAL	1985 -PSA	1984-Ações Integradas de Saúde	1983 -Vinculação da Receita Tributaria	1979 -PROMORAR (Programa da Erradicação da Sub-Habitação) 1984 -Financiamento da Auto-Construção	
IV Ajustamento Progressista 1985 a 1987	Elevação do Piso dos Benefícios, Ampliação do Tipo dos Benefícios Rurais, Seguro Desemprego	1986 -SEAC 1986 -PNLCC PAIE	1987 -Implantação dos convênios SUDS		1986 -Extinção do BNH	1985 -Vale Transporte 1986 -Seguro-Desemprego
V Reestruturação do Sistema 1988 Constituição	Ampliação do Conceito de Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social) Fixação de Orçamento para Seg.Social; Equiparação de direitos entre URBANO e RURAL; Introdução da seletividade dos benefícios	Instituição do Direito a Proteção da Família, Maternidade, Infância, Adolescência e Velhice; Benefício de 1 SM a Idosos e Deficientes	SUS -Sistema Unificado de Saúde	Extensão do Direito a Creches e Pre-Escola		Redução de horas semanais de trabalho; Jornada de 6 horas para turnos ininterruptos; Férias com acréscimo de remuneração; Extensão de direitos a empregados domésticos; Ampliação do direito de greve e de liberdade sindical

PRIMEIRA PARTE
MORFOLOGIA E DINÂMICA RECENTE DO ESTADO DE BEM ESTAR NO BRASIL[2]

I. AS CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DO SISTEMA

1. Notas sobre o tipo, periodização e princípios de funcionamento do Welfare State brasileiro

O Brasil logrou construir, no passado recente, um tipo específico de Estado de Bem Estar Social. Suas características estruturais, assim como seus princípios de sustentação e reprodução merecem uma referência ainda que sucinta, para que se compreenda melhor tanto suas dificuldades atuais quanto o sentido das sugestões e medidas de reestruturação que lhe vem sendo propostas e imprimidas.

É certo que, desde a sua história colonial, o país desenvolveu ações fragmentadas do Estado na área social, em particular em dois campos, educação básica e assistência social. Entretanto, um moderno estado de bem-estar social só emerge a partir das transformações político-institucionais dos anos 30 e sua plena consolidação apenas se completa durante os anos 70, quando então se mostra como um sistema coerente, definido por princípios próprios e assentado sobre um esquema de financiamento específico. No núcleo de suas ações, estão aquelas áreas classicamente consideradas como as constitutivas dos sistemas contemporâneos de proteção social: a previdência e a assistência social (os mecanismos de garantia e substituição de renda); a educação básica; a atenção à saúde; a habitação popular. Embora muito distante da satisfação das necessidades sociais do país, o gasto social passou a ser significativo, atingindo, nos anos 80, um porcentual entre 15 e 20% do PIB.

Se quisermos aproximar o caso brasileiro dos padrões internacionais, poderíamos afirmar que aqui se construiu um tipo conservador ou meritocrático-particularista de sistema de proteção social, com fortes marcas corporativistas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. Afinal, o nosso sistema esteve desde sempre fortemente apoiado sobre o princípio do "mérito", entendido essencialmente como a posição ocupacional e de rendimentos auferidos no mercado de trabalho. Diferente, portanto, seja de um modelo do tipo residual ou liberal, seja do padrão institucional-redistributivista ou social-democrata (Draibe, -1990a; 1990b; 1989a; 1989c).[3] Desde logo, o movimento de reformas do nosso sistema de proteção social, dos anos 80 em diante, tendeu a introduzir deslocamentos significativos de um padrão a outro, como se verá na Segunda Parte deste trabalho.

Para a posterior discussão sobre as reformas desse sistema, é importante fazer também uma referência aos principais momentos de seu processo de constituição, consolidação e crise, assim como às principais medidas de introdução e inovação legislativas, tal como apresentamos no Quadro 1.

Este Quadro evidencia que, tal como ocorreu em outros países, também no Brasil os diferentes segmentos sociais vão sendo "protegidos" ao longo do tempo segundo sua capacidade e força organizativa. Assim, tomando a previdência social por parâmetro, são as categorias de trabalhadores urbanos ligados ao setor público as primeiras a serem incorporadas (ferroviários, portuários), seguidas de outros segmentos de trabalhadores urbanos (indústria e serviços); posteriormente são os segmentos ligados aos setores médios (profissionais, estudantes etc) e finalmente, em 1971, tardiamente são incorporados os trabalhadores rurais.

Também pode-se desde já vislumbrar, por esse Quadro, certos momentos de expansão e aceleração do sistema, além de modificação de seus princípios de inclusão/exclusão ou, para utilizar a expressão corrente, de seus critérios de elegibilidade, explicitados a seguir segundo cada área de política social.

2. Os Programas Sociais: critérios de elegibilidade, clientelas e desempenho recente

Vejamos de maneira sintética os princípios que estruturam cada área de ação social do Estado, definindo os critérios de acesso, as dimensões de suas clientelas e algumas informações sobre seu desempenho recente.

a) *A política educacional*

Uma das mais antigas áreas de política social governamental, o sistema educacional público brasileiro é de enorme dimensão, apóia-se numa multiplicidade de instituições, atua desigualmente sobre os três níveis de ensino, além da pré-escola, e distribui- se, no território nacional, pelas competências dos três níveis federativos de governo.

Desde a legislação que criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, até a promulgação, em 1961, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o sistema educacional público e gratuito buscou integrar-se nacionalmente sob a égide da União, assegurando os princípios, instrumentos e organismos centrais a partir dos quais se processariam a descentralização administrativa, as competências das outras unidades da federação e, finalmente, a regulamentação das relações com o setor privado e com a rede técnico-profissionalizante. Entre o final dos anos 60 e princípios dos 70, a reforma educacional estende a escolaridade básica obrigatória e gratuita de 4 para 8 anos.

Embora os diferentes textos constitucionais deixem margem à confusões e interpretações distintas, em princípio e na prática estabeleceu-se uma certa divisão de competências entre os três níveis de governo: cabe à esfera federal a responsabilidade pelo ensino superior; à esfera estadual, o ensino de 1º e 2º graus; e, aos municípios, o ensino pré-escolar. Mais recentemente, o ensino de primeiro grau tem sido cada vez mais assumido pelos municípios, tendência que se vem reforçando nas atuais propostas de reestruturação e descentralização da rede educacional pública. Por determinação constitucional, 18% dos recursos da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios devem ser aplicados na educação.

O ensino público brasileiro, a todos os níveis escolares e de governo, é gratuito. O setor privado de ensino é livre e, em alguns níveis escolares, expandiu-se razoavelmente no passado recente, sorte de "privatização" que deveu-se principalmente às insuficiências e perdas de qualidade do ensino público, com exceção do nível superior, onde a relação de qualidade é inversa. Mas em termos da composição da oferta, o Estado, considerando os três níveis de governo, é o grande provedor e mantenedor da rede gratuita de ensino, com exceção do nível superior: em 1989, o ensino público respondia por 66% das matrículas da pré-escola, 85.5% das do primeiro grau, 65.4% das matrículas do segundo grau e 38.5% das matrículas do nível superior (graduação).

Ao longo de toda a história educacional brasileira, a universalização da educação primária constituiu o principal desafio da área, tanto para a União quanto para estados e municípios. Também a preocupação com o analfabetismo é recorrente. Em 1989, a taxa de analfabetismo da população era ainda de 20.1% e hoje deve andar em torno a 18%.

Foi bastante acentuada a expansão do sistema ao longo dos anos 70 e 80, principalmente ao nível do primeiro grau, mas também na pré-escola e no nível superior. Em 1989, a clientela constituída pela matrícula em todos os níveis de ensino e por todas as dependência administrativa somava 36 129 904 alunos, atendidos por 1 716 979 professores, distribuídos em 264 023 estabelecimentos de ensino. Do total das matrículas, 76% correspondiam ao ensino de 1º grau, seguidas pelas matrículas da pré-escola e do 2º graus, ambas correspondendo a 10% do total e, finalmente, completadas pelas matrículas do nível superior, correspondentes a 4% do total. Entre os anos 60 e o final da década de 80, a evolução das matrículas mostra taxas vigorosas de crescimento do 1º grau até 1980; nos anos 80, é extraordinário o crescimento das matrículas da pré-escola; as matrículas do ensino superior, que haviam observado forte expansão nos anos 70, crescem agora a taxas mais modestas, tendo mesmo manifestado crescimento negativo no último qüinqüênio dos 80; finalmente, as matrículas do ensino de segundo grau crescem apenas medianamente.

É tão somente ao nível do primeiro grau que se pode afirmar ter havido um efetivo movimento de universalização do acesso e acentuada expansão da cobertura. As taxas de atendimento desse nível, tal como se comportaram na década de 80, estão em média, em torno de 85% da população de 7-14 anos, tendo terminado a década anterior em torno de 76%. Em algumas regiões, ultrapassam os 90%. Ao nível da pré-escola, a taxa de atendimento da população de 0-6 anos, que era da ordem de 5.9% em 1980, passa a 8.2%, 10.6%, 12.0%, e 15.3% respectivamente em 1982, 1984, 1986 e 1989, comportamento dos mais marcantes na área educacional e social na década dos 80. No que se refere ao ensino de 2º grau, as já tão modestas taxas de atendimento da população de 15-19 anos, no início da década, que estavam em torno a 14.5% sobem, mas muito modestamente, atingindo 14.4% em 1985 e 16.5% em 1989: provavelmente este nível de ensino tem sido capaz de razoavelmente atender os egressos do 1º grau, o problema maior estando, portanto, associado àquele primeiro nível. Mas a cobertura apresentada pelo país tem sido uma das mais baixas da América Latina (cuja taxa anda em torno dos 55%). Finalmente, quanto ao ensino superior, a relação mais significativa de demanda/oferta —inscrições e vagas oferecidas pelos vestibulares— era de 4.5 em 1980 e caiu para 3.9 em 1989; ao nível da graduação, naquele último ano foram oferecidos 4 450 cursos e formaram-se 227 mil pessoas.

O sistema nacional de ensino está há mais de uma década sob a mira das reformas e, infelizmente, pouco ou nada se fez no sentido da sua melhoria. Os indicadores de evasão, repetência ou extremamente prolongadas permanências dos alunos na escola de primeiro grau são alarmantes: embora cerca de 90% da população de 7-14 anos frequente a escola básica, pouco mais de 1/4 dos alunos que ingressaram na primeira série completam seus estudos desse nível. Por outro lado, indicadores de qualidade vêm mostrando um estado quase calamitoso da educação básica, exatamente num momento em que as possibilidades de desenvolvimento futuro e de melhoria da competitividade sistêmica da economia repousam em grande medida nas habilidades da mão de obra educada. Sugestões de reforma não faltam e programas e experiências não deixaram de ser realizadas no passado recente, mas o país tem se manifestado incompetente para efetuar a revolução educacional de que necessita.

b) *Previdência social*

A montagem de um sistema público de previdência social tem início na década de 30, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões —IAPs— cobrindo riscos relacionados à perda temporária ou permanente da capacidade laborativa (velhice, invalidez, doença, morte) e organizando a prestação de serviços de assistência médica. Este "pré-sistema" heterogêneo e pouco uniformizado de benefícios sofre, em 1977, uma forte reestruturação, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social —SINPAS— gerido por um novo e específico Ministério —o MPAS— e composto por sete unidades

entre as quais as mais importantes são o INPS (área de benefícios sociais) e o INAMPS (área de assistência médica). Criou-se assim uma enorme e centralizada estrutura estatal que, ao final dos anos 70, envolvia 250 000 pessoas e operava recursos da ordem de 4% do PIB. A reforma administrativa de 1991 reorganizou este sistema, separando a área médica (INAMPS), desde então integrando o Ministério da Saúde (Sistema SUS), e juntando, sob o Instituto Nacional de Seguridade Social —INSS—, no novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, os outros órgãos ligados à ação previdenciária.

Paralelamente e regidos pelo sistema público, há regimes fechados de previdência, cobrindo os trabalhadores de uma dada empresa e operando por sistema de capitalização. No passado recente, esta franja cresceu significativamente, principalmente na área das empresas estatais. Em 1991, estimava-se que seus fundos mobilizavam um capital de US$ 20 bilhões fundos de pensão que vêm competindo na compra de ações das próprias empresas estatais em processo de privatização.

Do ponto de vista dos planos de benefícios, o núcleo inicial foi composto por aposentadorias (velhice, invalidez e tempo de serviço), pensões, auxílio-doença e prestação de serviços médicos. Em 1967, o sistema incorpora o regime relativo a acidentes de trabalho, até então operado separadamente. Em 1974, cria-se um outro benefício, destinado a inválidos e idosos com mais de 70 anos e que não contribuíram no passado —a Renda Mensal Vitalícia. Três únicos benefícios familiares foram criados entre 63 e 74: o salário-família, o salário-maternidade e o auxílio-natalidade. Dessa forma, em meados dos anos 70 o plano previdenciário urbano incluía 18 tipos de benefícios, enquanto o plano rural contemplava apenas 6. Chama a atenção, no caso brasileiro, tanto o pequeno número quanto os ínfimos valores dos auxílios familiares.

Até meados dos anos 80, o sistema de previdência não desenvolveu nenhum programa de seguro-desemprego. Somente com a Constituição de 1988 é que se introduz efetivamente um esquema de seguro-desemprego na seguridade brasileira. O critério básico de acesso a este programa é a vinculação do trabalhador ao mercado formal (comprovação de 15 meses de trabalho nos últimos 2 anos); sua cobertura atual é de cerca de 43% dos empregados.

Até início dos 70, os seguros previdenciários foram destinados apenas a trabalhadores urbanos. Em 1971, cria-se o FUNRURAL, um regime que estende alguns poucos benefícios a trabalhadores rurais; os funcionários públicos gozam de sistemas próprios, nos três níveis de governo. Empregados domésticos são integrados em 1972; trabalhadores autônomos em 1973, além de algumas categorias específicas que são posteriormente incorporadas: religiosos, estudantes, donas de casa. Grande parte das diferenças de benefícios a estas categorias de trabalhadores foram suprimidas pela Constituição de 88.

São qualificados para seguros previdenciários os trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho (contrato de trabalho ou comprovantes de outras formas de inserção) segundo prazos de contribuição diferenciados por tipos de benefícios. Até 1988, teriam direito à aposentadoria por idade os homens a partir de 70 anos e as mulheres a partir de 65 anos; após 1988, estas idades baixaram respectivamente para 65 e 60 anos (os trabalhadores rurais podem aposentar-se mais cedo). Um outro tipo de aposentadoria –por tempo de serviço– garante esse direito aos segurados que trabalharam 35 (homens) ou 30 anos (mulheres).

No que diz respeito ao seu financiamento, este sistema assentou-se sobre uma forma tripartite de recursos oriundos de contribuições de empregados, empregadores e do Estado, pautando-se por um regime de repartição simples. Estes recursos integram o Fundo de Previdência e Assistência Social –FPAS, destinado também ao financiamento da assistência médio-previdenciária e à assistência social. Na década de 70, a participação da União neste fundo deixa de estar legalmente referida à terça parte e deve responsabilizar-se pelas despesas com pessoal e administração, assim como cobrir eventuais déficits. De fato, a participação do Estado esteve abaixo até mesmo dos impositivos legais: sua participação no custeio do sistema, que foi de 10% no início da década de 70, chegou a aproximadamente 3% entre os anos 1985-1988. O custeio do sistema sofreu modificações a partir de 88, quando se integra a Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social), o que será examinado mais à frente.

O sistema previdenciário brasileiro assentou-se sobre a concepção de seguro social individualmente contratado e cujo acesso se faz através da contribuição proporcional. Um princípio não-contributivo foi introduzido de modo tênue através dos programas assistenciais, da assistência médica e da Renda Mensal Vitalícia, sorte de pensão social de base não-contributiva destinada a idosos. A Constituição de 88 reafirma o princípio contributivo mas prevê a possibilidade de se organizar um regime geral de base e um sistema complementar, além de introduzir o princípio de seletividade na concessão de alguns benefícios.

Contribuições e benefícios são relacionados aos rendimentos pretéritos, o que faz com que os benefícios previdenciários no máximo reponham a condição anterior de emprego e salários. Assim, são excluídos os desempregados e os que se encontram fora do mercado regular de trabalho. Dadas as regras do acesso, é de se supor que cerca de 48% da PEA estejam excluídos desse sistema, por não cumprirem as condições formais de elegibilidade, principalmente em alguns setores onde é alto o grau de informalização e precariedade das relações de trabalho, tal como é o setor de construção civil ou o de serviços urbanos de baixa qualificação.

Segundo estes princípios de acesso, o sistema previdenciário teve nas três últimas décadas seus mais altos pontos de incorporação. Em 1990, envolvia aproximadamente 48 milhões de segurados (35 milhões de contribuintes e 13 milhões de aposentados e pensionistas), além de seus dependentes. São ainda relativamente baixas as pressões estrutura demográfica da população, embora previsíveis em futuro próximo: durante os anos 80, a taxa de dependência previdenciária praticamente não se modificou, mantendo-se a relação segurados/beneficiados na ordem de 2.50. A clientela de beneficiados do sistema previdenciário é constituída sobretudo por aposentados e pensionistas (50%), seguidos pelo conjunto dos receptores da Renda Mensal Vitalícia (12%).

Desde o início da década passada, o sistema previdenciário vem apresentando dificuldades financeiras, senão sintomas de crise, além das oscilações que acompanharam a instabilidade econômica. Com o início da implantação das modificações de 88, tal situação veio se agravando, ocupando hoje a previdência social brasileira o centro das preocupações das reformas, como se indicará à frente.

c) *A política de atenção à saúde*

Até os anos 30, o país não contou com qualquer política nacional de saúde. Com a criação, em 1930, do Ministério de Educação e Saúde e de seu Departamento Nacional de Saúde e Assistência Médico-Social, organizam-se duas estruturas no país: a de saúde pública, desenvolvida pelo Ministério através de Campanhas Nacionais, outra de seguro-saúde —realizada pelos serviços médicos associados aos Institutos de Aposentadorias e pensões.

Esta estrutura, se de início teve o predomínio do subsetor saúde pública, com o tempo tendeu a reforçar a dimensão previdenciária, com sérias conseqüências para o destino da política: inibiu, praticamente até os anos 80, a formação de um sistema nacional de saúde —apesar de tentativas anteriores, é somente com a criação do Sistema Unificado de Saúde, pela Constituição de 88, que se inicia aquela formação. Também reforçou o plano da medicina curativa, em modelo hospitalocêntrico, em detrimento da medicina preventiva e primária. Foi de tal ordem a inversão do gasto com saúde pública, que em 1949 distribuía-se em 13% em medicina curativa e 87% em medicina preventiva, e no final dos anos 80 obedece a uma distribuição respectiva de 78% e 22%. Finalmente —o que introduziu a mais grave das distorções no sistema— foi a partir do seu polo previdenciário e com a crescente redução do compromisso do Estado que, dos anos 60 em diante, processou-se a universalização do atendimento e a expansão da cobertura dos serviços de saúde. Desde aí, o INAMPS passaria a responder por mais de dois terços dos gastos com a área. Quando, ao longo dos anos 80, verdadeiramente se efetiva a universalização, com a plena eliminação das distinções entre segurados e não-segurados para fins de atenção médica, o jovem sistema de saúde em implantação estará dramaticamente apoiado, para efeitos de seu financiamento, por recursos oriundos das

contribuições sociais, sofrendo das mesmas oscilações que aquelas e assentando-se sobre uma perversa matriz de conflitos que, principalmente nas crises, tende a opor pensionistas e aposentados a enfermos e demandantes de atenção médica - dado que os gastos com os primeiros naturalmente apresentam rigidez e resistência a compressões.

Do ponto de vista da organização institucional e das relações entre o setor público e o setor privado, duas características marcaram a política de atenção à saúde até os anos 80. De um lado, a hiper-centralização dos recursos e do poder decisório na estrutura do INAMPS e do Ministério de Previdência e Assistência Social, colocando em segundo plano seja o próprio Ministério da Saúde, sejam as secretarias estaduais e municipais encarregadas de ações nesta área. A grande novidade que virá a ocorrer na segunda metade dos anos 80, no movimento de implantação do SUS, será a descentralização do sistema, com forte tonalidade municipalizadora.

De outro lado, a dimensão saúde do Welfare State brasileiro apoiou-se numa estreita parceria entre o Estado e o setor privado, o primeiro credenciando médicos e contratando junto ao segundo serviços hospitalares, clínicos e laboratoriais. Esta política tendeu a operar como forte alavanca para a constituição e fortalecimento dos interesses ligados ao complexo médico -empresarial privado, responsável por 70% da oferta de serviços e atos médicos no país em meados da década de 80. Não se trata então e somente da existência, no Welfare State brasileiro, de um livre e forte setor privado prestador de serviços médicos. Trata-se antes de um denso mecanismo de fortalecimento do setor privado através de recursos públicos, inclusive para seus investimentos originais, sorte de privatização da política que obviamente não deixou de produzir resultados paradoxais ao longo da reestruturação do sistema nos anos 80: para além de prioridades e opções políticas, uma certa "estatização" tendeu a ocorrer na medida em que se restringiram as possibilidades de que o Estado seguisse financiando daquele modo o sistema, e na medida em que o setor privado, face a tal restrição de recursos, tendeu também a recuar na oferta, passando a agir de modo mais autônomo em relação ao sistema e reforçando canais próprios, como a medicina de grupo em convênio com empresas.

O novo modelo assistencial -SUDS/SUS- descentralizado e municipalizado, que vem se implantando desde 1987, tende a inverter o modelo hospitalocêntrico, de um lado, e a produzir um certo deslocamento do setor privado contratado pelo sistema, até mesmo porque este último sempre teve reduzida presença na atenção primária à saúde.

Além dos contratos com o INAMPS, o setor privado autônomo opera em duas dimensões: a medicina liberal, em consultórios e hospitais, e a medicina de grupo, que realiza convênios de seguro e atendimento individual e a empresas. No total, o setor privado detém quase metade

da estrutura de atenção ambulatorial e mais de 3/4 da estrutura hospitalar do país.

Até os anos 70, como já se disse, a característica mais marcante da clientela demandante de serviços de saúde era sua dicotomização entre segurados e não-segurados do sistema previdenciário, com direitos e possibilidades de acesso bastante diferenciadas face a uma rede também segmentada entre prevenção e cura.

Potencialmente, dada a universalização formalmente ocorrida nos anos 80, a clientela do sistema é hoje constituída por toda a população brasileira, 150 milhões de pessoas, evidentemente com demandas diferenciadas segundo as faixas etárias, associadas às de renda assim como à localização geográfica, ao perfil epidemiológico das regiões onde se encontram e finalmente às concretas condições do acesso ao sistema público-privado de atendimento. Então, mais do que dimensionar clientelas, o que importa é relacioná-las segundo suas especificidades tanto à capacidade do sistema quanto aos indicadores de produção que vem demonstrando.

A capacidade instalada do sistema, medida números de estabelecimentos, cresceu cerca de 135% entre 1976 e 1986; foi sobretudo a rede ambulatorial (estabelecimentos sem internação) que cresceu, passando de 7 823 em 1976 a 23 952 em 1986, sustentada pelo crescimento do setor público que, em 1986, respondia por 71.8% daquela rede, contra 13.3% do setor privado lucrativo —o restante sendo de responsabilidade de entidades filantrópicas e beneficentes. A rede hospitalar cresce a taxas bem mais modestas, passando de 5 310 em 1976 a 6 920 em 86, o setor público crescendo a uma taxa geométrica de 5.2%, contra apenas 2% do setor privado, sem entretanto alterar substantivamente sua posição relativa: em 86, o setor privado responde ainda por 76% dos estabelecimentos hospitalares.

O comportamento do número de leitos em relação ao número de habitantes segue mais ou menos o movimento da rede hospitalar, tendo-se registrado, entretanto, forte queda nas taxas de internação: a taxa de 3.0 leitos por 1 000 habitantes em 1960 eleva-se a 4.1 em 76, 4.2 em 82, caindo para 3.6 em 1986. Nesse movimento, decresce a participação relativa do setor público: este respondia por 27% dos leitos hospitalares em 1976 e apenas por 22.3% em 86.

A taxa bruta de internações por 100 habitantes/ano, que estava em torno a 9.9 em 1980, sobe a 11.0 em 81, decrescendo desde então até atingir 5.3 em 1989. As consultas médicas por habitante/ano apresentam movimento similar ao das internações, elevando-se da taxa de 1.9 em 1981 a 2.4 em 1986, aproximando-se do padrão OMS, que é de 2.8 consultas médicas/habitante adulto.

Os anos 80 registraram também forte crescimento do emprego em saúde: entre 81 e 86, o número de postos de trabalho passa de 515.8

mil para 696.6 mil. O número de médicos evolui de 155 819 em 1981 a 206 382 em 1986.

As avaliações atuais do sistema de saúde, no início dos anos 90, têm insistido na sua desagregação e falência, ressalvadas algumas exceções regionais. A acelerada deterioração da rede pública, as exageradas demoras de atendimento e o reduzido papel dos programas preventivos têm sido insistentemente apontados pela opinião pública. A maior parte dos problemas tem sido atribuída às questões de financiamento do setor, tal como se reconstituiu no estudo sobre reforma do sistema de saúde que acompanha este estudo (D'Ávila Viana, A.L; G. de Castro, M.H; 1992).

d) *A política assistencial e os programas de alimentação e nutrição*

Como outros países, o Brasil desenvolveu programas de assistência pública através de ações de seus três níveis de governo, em geral de natureza assistencialista, esporádica e tão somente emergencial. A Legião Brasileira de Assistência —a LBA foi criada em 1942 e desde os anos 70 passou a integrar Sistema de Previdência e Assistência social. Na sua órbita vêm sendo desenvolvidos programas de assistência às crianças (guarda e alimentação) e às mães e nutrizes, assim como a idosos e deficientes —públicos— alvo seletiva e focalizadamente contemplados. Menores carentes, abandonados e julgados infratores passaram a ser atendidos desde 1964 pela Fundação Nacional de Bem Estar do Menor, a FUNABEM, que desde 1974 integrou também o SINPAS. Estas instituições e programas, desde a reforma administrativa de 1990, passaram para a órbita do Ministério da Ação Social, que juntou a si também programas de habitação popular.

Uma outra área de política assistencial, de base não-contributiva, e que tomou corpo a partir de meados dos anos 70, foi a dos programas de alimentação e nutrição, a maior parte deles realizados pelo INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), organismo para este fim criado em 1972 junto ao Ministério da Saúde. Sua clientela-alvo prioritária é o grupo materno-infantil e suas linhas básicas de ação desdobram-se em suplementação alimentar (através do Programa de Nutrição em Saúde; do Programa de Merenda Escolar; do Programa de Complementação Alimentar e do Programa de Alimentação do Trabalhador); atuação sobre sistemas de produção e comercialização de alimentos básicos e atividades nutricionais específicas. O Programa de Alimentação do Trabalhador é de concepção e operação bastante diferente dos demais: é organizado pela empresa através de incentivo fiscal e supõe contribuição proporcional dos empregados.

Em 1986 foi criado o Programa do Leite para Crianças Carentes, distribuindo 1 litro/dia para crianças de até 7 anos, através do Sistema de tickets, envolvendo na sua operação grupos organizados da comunidade. Recentemente foi substituído pelo programa Minha Gente

—distribuição de cestas básicas de alimentos, praticamente paralisado no último ano.

Os programas assistenciais não estão condicionados por qualquer sorte de contribuição prévia; são seletivamente dirigidos à população carente e seus critérios de elegibilidade em geral envolvem teoricamente algum tipo de identificação de renda. Na maior parte das vezes, vale o critério de 2 salários mínimos de renda familiar como limite superior para definir o direito ao acesso. Os programas de alimentação e nutrição, além do teto de renda, identificam seus públicos-alvo segundo as faixas etárias correspondentes ou grupos específicos, como o de gestantes e nutrizes. Além do PAT, como já foi dito, também a merenda escolar difere desse padrão, uma vez que é distribuída segundo critério universalista a toda a população escolar de 7 a 14 anos da rede pública. Desde 1986, a merenda tem sido distribuída também a irmãos dos escolares, na faixa de 4 a 6 anos, e que estejam ainda fora da escola (Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE).

Desde o final dos anos 70, mas principalmente em meados dos anos 80, os programas assistenciais cresceram significativamente, em particular os da LBA e os de alimentação e nutrição, ainda que o gasto com o setor seja pouco significativo. É bastante importante, no país, embora pouco medida, a participação de organizações não governamentais na produção e distribuição de serviços sociais assistenciais, particularmente creches e asilos. No caso dos programas da LBA e de iniciativas estaduais neste campo, em geral o padrão é o da pareceria do setor público com estas entidades, que operam os serviços através de convênios.

Como sempre, esta é a área de política social na qual as medições e descrições de clientelas deparam-se com as maiores dificuldades. Para além das já mencionadas, deve-se lembrar ser recorrente neste setor a superposição dos programas e das clientelas, assim como as contagens múltiplas de um mesmo cliente, dada a tradição de registrar-se o atendimento mais que as pessoas atendidas. Mesmo assim, alguns números podem ser mencionados, ainda que padecendo de todas as dificuldades assinaladas.

Na área da LBA, e em relação ao atendimento a crianças e adolescentes, alguns números podem ser indicados: em 1988, cerca de dois milhões de crianças estavam sendo atendidas em creches; 1.3 milhões recebiam apoio nutricional e aproximadamente 1 milhão receberam algum tipo de atenção à saúde. A estes números poderiam ser somados, também naquele ano, cerca de 1.048 milhão de menores atendidos através de convênios ou em unidades próprias de atendimento da FUNABEM, o que significaria que em 88 a LBA e a FUNABEM estariam atendendo, em creches, cursos profissionalizantes, semi-internatos e internatos, cerca de 3.064 milhões de crianças. Neste mesmo ano, incluindo os atendimentos a pessoas deficientes, excepcionais, idosos e outros (programas comunitários, de educação social e vinculados ao

trabalho), a LBA afirma ter realizado cerca de 15 milhões de atendimentos, número expressivo se aí não houvesse múltipla contagem, como se supõe haver.

Dificuldades da mesma natureza encontramos na identificação dos tamanhos das clientelas dos programas de alimentação e nutrição. Ainda correndo o risco da sobreestimação, assinalamos os números mais expressivos, conforme divulgados pelas informações oficiais relativas a estes mesmos programas.

CLIENTELAS DE PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO BRASIL - 1988
(em mil)

Merenda Escolar(Pnae+Paie)	27 993
PCA/PAN	1 958
PNS/PSA	6 129
PNLCC	7 560
PAT	4 410

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1991

São bastante discrepantes as informações sobre a cobertura potencial e efetiva desses programas. A cobertura dos programas de merenda escolar (PNAE-PAIE) tem sido da ordem de 80%. Se tomarmos os programas de suplementação alimentar dirigidos às crianças de 0 a 6 anos, com exceção da merenda, os dados oficiais indicam que cerca de 13 milhões de menores estariam inscritos. Pesquisa recente revelou, entretanto, que o número de inscritos está em torno a tão somente 4.4 milhões. No caso de programas dirigidos também a gestantes e nutrizes (PCA/PAN e PNS/PSA), a referida pesquisa indica que do total de 1.8 milhão de gestantes que existiam em 1989, apenas 10% estavam inscritas em programas de suplementação. Ainda segundo aquela fonte, para se atingir a universalização do atendimento ao grupo materno-infantil de baixa renda (famílias com renda até 2 salários mínimos), seria preciso atender cerca de 1.9 milhão de gestantes e nutrizes, 7 milhões de crianças de 0-3 anos e 5 milhões de pré-escolares (4-6) anos de idade.

As poucas avaliações que se tem de programas desta natureza enfatizam, além da baixa cobertura, a sua baixa efetividade. Finalmente, como se sabe, esta é a área por excelência, do exercício do clientelismo e do uso político-eleitoreiro de programas sociais.

e) *Política habitacional*

Um sistema público de política habitacional, de corte nacional, com objetivos e metas claras e apoiado por mecanismos específicos de financiamento somente surge no país em 1964. Naquele ano, com a

criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, do Banco Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação, foram definidos os pilares da politica habitacional para o país. A base financeira do sistema assentou-se sobre o saldo das aplicações do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço —FGTS, e sobre os depósitos das cadernetas de poupança. Destinada a estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda, essa política apoiou-se na forte intervenção do Estado enquanto financiador e provisor e, simultaneamente, no setor privado como executor da política e produtor das unidades habitacionais.

O mercado de acesso à casa própria foi concebido segundo classes de renda, distribuídas em três estratos: o popular, constituído de famílias com renda até 3 salários mínimos; o econômico, com renda entre 3 e 6 e o médio, de 6 para cima. De fato, operou de modo dual, dividido entre o segmento de rendas baixas, e o outro, de rendas média e alta. Em ambos, o papel estratégico esteve reservado ao Estado. E em ambos os mercados operou uma única lógica, a do auto-financiamento, a do retorno dos investimentos, afastando-se de qualquer princípio que supusesse subsídios aos estratos de menor capacidade de pagamento.Tais estrutura e lógica levaram a que o sistema se afastasse dos programas destinados às camadas populares, reforçando aqueles destinados à classe média, com maiores garantias de retorno.

Desde meados dos anos 70 o sistema passou a sofrer algumas inflexões. De um lado, ao responder às cada vez mais fortes pressões e demandas por habitação, desenvolveu novos programas, do tipo "não-convencional", para camadas mais carentes. De outro, introduziu forte subsídio aos mutuários de renda média e alta, quando as correções das prestações passaram a estar ligadas a correções salariais, solução imposta pela crise e pelas altas taxas inflacionárias, negando na prática as ditas premissas "não-populistas" de onde partira o Sistema Nacional de Habitação.

Tais modificações não foram suficientes para solucionar os gargalos dessa política. Além de se terem acumulados déficits habitacionais extremamente grandes, no período, o sistema entrou em colapso financeiro nos anos 80. O Banco Nacional de Habitação foi extinto em 86 e desde então o país carece de uma efetiva política habitacional. Ao longo dos anos 80, as iniciativas inovadoras desta área correram por conta de governos estaduais e municipais, quase todas elas com resultados muito modestos dadas a indefinição e escassez recursos alternativos ao FGTS —base única de financiamento da política habitacional.

Há algumas dificuldades para se avaliar o desempenho deste campo de atuação do Estado, tanto no que se refere aos beneficiários dos vários programas habitacionais (para que assim se possa estimar, para determinados momentos, os mutuários do sistema) quanto do déficit ha-

bitacional, para que se possa estimar a cobertura alcançada na produção de moradias. Indicamos muito rapidamente apenas algumas dessas dimensões, estimadas através de métodos muito pouco consen suais.

Entre 1965 e 1984, estima-se a produção do Sistema Federal de Habitação em 4 575 992 unidades habitacionais e lotes urbanizados, resultados de aplicações financeiras, cuja distribuição pode ser verificada através do quadro abaixo. Dessas aplicações, pouco mais de 20% corresponderam aos mutuários com renda familiar até 5 salários mínimos (65% do total atendido). Parte significativa do saldo dirigiu-se para segmentos de maior renda, que exigem valores de financiamento "per capita" significativamente superiores aos de baixa renda. No tocante à produção de unidades habitacionais dos estados e municípios, como alternativa à paralisia do fracassado SFH, não dispomos de informações agregadas para uma avaliação.

DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS NO ÂMBITO DO SFH, POR FAIXA DE RENDA, NO PERÍODO 1965/1984

FAIXAS DE RENDA FAMILIAR EM SM (1)	VALOR UNITÁRIO MÁXIMO DE FINANCIAMENTO EM UPC (2)	NÚMERO DE MUTUTUÁRIOS		SALDO DOS FINANCIAMENTOS	
		%	% ACUMULADO	%	% ACUMULADO
Até 1.5	450	20	20	1.3	1.3
1.5 a 3.5	900	32	52	5.1	6.4
3.5 a 5.0	1 350	13	65	14.1	20.4
5.0 a 7.0	1 800	12	77	20.4	40.8
7.0 a 9.0	2 250	10	87	22.3	63.1
9.0 a 11.0	2 700	5	92	11.9	75.0
11.0 a 16.5	3 500	7	99	23.2	98.2
Acima de 16.5	5 000	1	100	1.8	100.0

FONTE: Dados extracontábeis do SBPE e DPLAC/BNH; NEPP/UNICAMP, 1991.
NOTAS: (1) SM = Salário Mínimo; (2) UPC = Unidade Padrão de Capital.

No que diz respeito a necessidades habitacionais, um estudo realizado pelo Ministério de Interior em 1989 estimou em 6.6 milhões a necessidade de construção, em 17 milhões a necessidade de melhoria e em 3.1 milhões a necessidade de recuperações de habitações no país. Na mesma época, e estimando a necessidade de habitações tão somente para famílias de baixa renda (0.75 salários mínimos de renda per capita), apurou-se ser de cerca de 6 milhões o déficit habitacional de interesse social prioritário (Min. Interior —1989, Branco —1989).[4]

Modificações institucionais foram introduzidas na política habitacional a partir de 1991, as principais delas sendo a separação dos mercados e mecanismos de financiamento para setores médios e altos, de um lado, e para a habitação popular, de outro. Entretanto, e principalmente em relação a esta última, a política habitacional continua prisioneira dos seus gargalos conhecidos, em particular a forma do seu financiamento, o FGTS.

Resumimos no quadro seguinte as informações sobre as clientelas dos principais programas sociais.

CLIENTELAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS BRASILEIROS

		População Atendida
PREVIDÊNCIA SOCIAL (1988)	Contribuintes e Aposentados.....	48 milhões
	Segurados.....	29 361 276
	% sobre a PEA.....	18.10%
	Ac. Trabalho.....	1 000 296
	% sobre a PEA.....	1.64%
	Aposentados.....	6 319 011
	Invalidez.....	2 068 846
	Idade.....	2 835 185
	% sobre pop. 65 anos e mais.....	11.89%
	Tempo de Serviço.....	1 414 680
SAÚDE (1988)	Clientela Geral (População Total)	
	Nº de Estabelecimentos.....	33 632
	Nº de Internações.....	7 659 895
	% sobre pop. total.....	5.42%
	Nº de Consultas.Médicas.....	333 383 900
	% sobre pop.total.....	240.72%
	Nº de Leitos.....	527 196
	% sobre pop. total.....	0.37%
EDUCAÇÃO (1989)	Nº Matrículas	
	1º Grau.....	27 640 000
	2º Grau.....	3 111 000
	3º Grau.....	1 518 904
	Nº Professores	
	1º Grau.....	1 201 100
	2º Grau.....	238 700
	3º Grau.....	128 029
ASSISTÊNCIA SOCIAL (1988)	Creches	
	LBA (matrículas).....	2 016 981
	% sobre a pop. 0 a 3 anos.....	15.49%
ALIMENTAÇÃO NUTRIÇÃO (1989)	Programas para Crianças	
	PNAE.....	27 993 257
	PAIE.....	5 100 000
	PNLCC.....	7 601 000
	PCA/PAN (1988).....	1 957 619
	PNS/PSA (1988).....	6 129 000
	Programas para Trabalhadores	
	PAT.....	4 410 292

ELABORAÇÃO NEPP/UNICAMP 1991

II. O PADRÃO DE FINANCIAMENTO E O COMPORTAMENTO RECENTE DO GASTO SOCIAL

Tal como vem enfatizando AZEREDO (1989, 1990, 1991), a característica mais forte do padrão de financiamento da política social brasileira é o fato de se apoiar predominantemente sobre fundos específicos, vinculados a setores ou a clientelas particulares, compostos pelas chamadas contribuições sociais. Em outras palavras, é bastante reduzida a participação de recursos públicos originados de receitas fiscais do Tesouro, cuja aplicação admite graus maiores de liberdade de escolha e, portanto de decisões adequadas a prioridades politicamente estabelecidas. Para se ter uma idéia mais precisa de tal situação, basta dizer que, em 1988 as contribuições sociais (previdência + FGTS + FINSOCIAL + PIS-PASEP) representavam cerca de 6.32% do PIB, enquanto que os tributos da União que integram o orçamento fiscal equivaliam a 8.7% do PIB. Somente a contribuição previdenciária sobre folha de salários representou em média, no período 84/88, 4.6% do PIB, superando a arrecadação do imposto de renda, principal tributo da União.

Na origem do sistema, até 1964, o único fundo com tais características era aquele destinado a financiar os benefícios previdenciários, tendo origem portanto na contribuição de empregados e empregadores. As outras políticas sociais, educação e saúde pública, eram preponderantemente financiadas por receitas públicas de origem fiscal, integrantes de recursos do Tesouro Nacional. Entretanto, entre os anos 60 e a década de 80, um conjunto diversificado de contribuições parafiscais para fins de aplicação social foi sendo criado, atingindo no fim do período volume bastante significativo: de fato, chegam a representar 97% do total da arrecadação de impostos do governo federal.

Essas contribuições sociais são de três tipos: as típicas contribuições previdenciárias, feitas por empregados e empregadores à guisa de um seguro social garantido pelo estado, e que terão como contrapartida determinados benefícios; outras, que constituem teoricamente um patrimônio do trabalhador e resultam de direitos a eles atribuídos sobre o processo produtivo; finalmente, contribuições de empresas que, tendendo a se identificar com receitas fiscais, têm seu gasto vinculado à área social. Pela ordem poderíamos enumerar os seguintes fundos assim constituídos: FPAS na primeira categoria; FGTS e PIS-PASEP na segunda; FINSOCIAL e SALÁRIO-EDUCAÇÃO na terceira.

Muitas têm sido as críticas a esse padrão de financiamento apoiado em fundos especiais vinculados. Resumimos aqui as mais importantes. Em primeiro lugar, está a sensibilidade das receitas frente às oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica. Como lembra Azeredo (1989), os períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimem a folha de salários, provocando quase imediatamente uma queda dos níveis e volumes dos fundos. Ora, em geral, esse movimento, que se reflete em menor capacidade de ação social do governo, se dá exatamente quando as demandas sociais tendem a aumentar, dada a crise econômica.

Em segundo lugar, está a regressividade do financiamento e do gasto. Finalmente, uma outra característica desse padrão de financiamento é a excessiva centralização a nível Federal dos recursos recolhidos sob a forma de fundos. Grande parte desses fundos não são repassados a Estados e Municípios, como é o caso do FPAS. Outros, que supõem transferências, passam entretanto por mecanismos políticos de negociação, além de estarem vinculados a prioridades muitas vezes estabelecidas a nível federal. Dessa forma, muito dificilmente podem atender a necessidades específicas de estados e municípios.

A reforma constitucional de 88 modificou este quadro, a começar pela Reforma Tributária que alterou os porcentuais de repasses dos impostos federais para Estados e Municípios, projetando perdas da União de aproximadamente 1% do PIB, e acréscimos de receitas dos Estados da ordem de 13% e dos Municípios da ordem de 30%. Esta descentralização tributária, entretanto, não foi acompanhada de compatível distribuição de encargos entre as três esferas de governo, desequilíbrios que já vem prenunciando sérios problemas de financiamento dos serviços sociais.

Ainda no que tange ao perfil do financiamento do gasto social, modificação importante se deu, no texto constitucional, na área da seguridade: a definição do faturamento e do lucro, além da folha de salários, como base exclusiva das contribuições, e a canalização para a seguridade de dois outros fundos, o Finsocial e o PIS-PASEP, mais as receitas de loterias, alargaram a base, diversificaram e reforçaram as fontes de recursos. Entretanto, esta junção de fontes e destinos mostrou-se bastante complicada, no desempenho recente do sistema, com fortes prejuízos para a saúde, uma vez que complicações de ordem legal praticamente inviabilizaram o FINSOCIAL, base importante do financiamento daquela área. As propostas atuais de reforma fiscal e da previdência tendem a rever aquele padrão de financimento concebido pela Constituição de 88.

As contribuições sociais respondem por alto percentual do gasto público social, particularmente do gasto federal: em 1986 os recursos federais respondiam por 50% do gasto público social total, sendo cerca de 34% a parte devida a contribuições sociais (entre elas, 28% referem-se tão somente à contribuição previdenciária).

Também para o ano de 1986, verifica-se que as receitas estaduais responderam por 21.8% do total, enquanto os recursos municipais próprios totalizaram somente 6.6 por cento. Como afirma Azeredo, estas informações confirmam aquele aspecto de centralização financeira em mãos da União, indicando a grande dependência dos governos estaduais e municipais em relação às transferências federais. Situação que se mostrava tão mais desequilibrada quando se sabia também, para aquele ano, que as despesas dos municípios corresponderam a 35% do total do gasto social. As modificações constitucionais que indicamos seguramente aliviaram tal situação, muito embora deva-se reconhecer que ainda estejamos longe de tê-la efetivamente resolvido.

Além dos problemas de origem e composição dos recursos que financiam o gasto social, interessa examinar com alguma atenção o volume e o comportamento recente deste. Infelizmente, não se dispõe, no país, de um acompanhamento sistemático do gasto público social consolidado dos três níveis de governo, com a única exceção do ano de 1986. Para aquele ano, estimava-se em US$ 47 202 milhões o gasto total, equivalente a 18% do PIB e a uma despesa per capita da ordem de US$ 400. Examinada a sua distribuição por programas, verifica-se ser a seguridade social responsável por 43% da despesa total, seguida de educação e cultura (23%), habitação e urbanização (17%) e saúde (13%). Em termos da participação dos níveis de governo, a União respondeu pela metade do gasto (cerca de 9% do PIB), os Estadospor 15% e os municípios por 35%.

A avaliação do comportamento recente do gasto nos anos 80, referente apenas ao nível federal, permitem algumas observações importantes. Em primeiro lugar, além de apresentar um comportamento pró-cíclico, o gasto social federal nos anos 80 apenas recupera, ao final da década, o patamar do qual partira em 1981 (cerca de 10% do PIB). O gasto social per capita apresenta a mesma tendência, embora de modo mais acentuado: o nível de 1982 —US$234, só foi superado em 1988, crescendo razoavelmente em 89 e 90.

Vale a pena também sublinhar a importância das contribuições sociais na sustentação do gasto social: em média responderam por 70% do gasto no período 1980/1988, registrando queda de participação na segunda metade dos 80. Por sua vez, os recursos do Tesouro —que em geral respondem por despesas de pessoal e administração— passaram de uma participação média de 27% em 1980 a mais de 40% no final da década, variando, obviamente, segundo as áreas sociais consideradas: a participação dos recursos do Tesouro na composição total do gasto aumentou em quase todas as áreas, embora algumas delas permaneçam ainda extremamente dependentes de contribuições sociais, como é o caso de saúde (quase 80% dos recursos da área são oriundos do FPAS).

Algumas alterações se verificam, também, na participação relativa de cada área na distribuição total dos recursos. Em média do período 80-88, assim se compunha o gasto social por áreas: previdência

e assistência social, 55%; saúde, 19%; educação e cultura, 14%; habitação e urbanismo, 7%; saneamento e meio ambiente, 4%; outro, 2%. Houve participação ascendente, ao final da década, dos gastos com saúde (a partir da implantação do SUDS), com Educação (11% no início da década, 14% em 1985 e, em média, 18% entre 1986 e 1989) e com Programas de Alimentação. Queda acentuada de participação no gasto verifica-se na área de Habitação e Urbanismo: de 12% em 1980, passa a 9% no período 81/83 e a 4.5% em média entre 84/89.

Enquanto percentuais do PIB, o gasto social federal consolidado apresentou, em 1988, a seguinte situação: previdência e assistência social corresponderam a 4.7%; saúde 2.3%; educação e cultura 2.0%; habitação e urbanismo 0.7%; saneamento e meio ambiente 0.4%; alimentação e nutrição 0.2% e trabalho 0.1%.

Finalmente, merece destaque o fato de que as duas áreas mais importantes em termos de participação no gasto total contem com recursos cativos, as de Previdência e Assistência Social e a de Saúde, ambas tendo no FPAS a fonte majoritária de seus recursos. Mas as demais áreas, com exceção de Alimentação e Nutrição, contam também com recursos cativos como sua principal fonte de custeio: o FGTS para Habitação e Urbanismo, 18% das receitas tributárias para Educação e, a partir de 1989, o PIS-PASEP para financiar o Programa de Seguro-Desemprego.

De posse destas informações, podemos repetir aqui, à guisa de balanço, observações já registradas em outra parte:

"A evolução do gasto social federal ao longo da década de oitenta evidencia alguns aspectos que merecem ser ressaltados. Em primeiro lugar, fica patente a importância das chamadas contribuições sociais na estrutura de financiamento do gasto público federal. As áreas mais importantes em volume de gasto —Assistência e Previdência e Saúde— têm como fonte básica as contribuições previdenciárias. Além disso, os setores que apresentaram uma maior crescimento no período —Educação e Alimentação e Nutrição— contaram, a partir de 1985 com um reforço substantivo dos recursos do Finsocial. (Exatamente o Fundo que vem atualmente sendo inviabilizado, apresentando forte tendência de desaparecimento).

Um segundo ponto a ser ressaltado é que o gasto social federal é fortemente influenciado pela despesa na função Previdência e Assistência. Representando mais da metade do gasto social no período, a lógica, a dinâmica e a tendência desta despesa podem ser explicadas, num visão superficial, pelas despesas previdenciárias.

As informações apresentadas apontaram também para um crescimento do gasto financiado com recursos do Tesouro, principalmente a partir de 1985. No entanto, o aumento da importância destes recursos no financiamento do gasto social deve ser minimizado, na medida em que

não se pode interpretá-lo como uma decisão política em favor da área social. Isto porque ... parte significativa do gasto social com recursos do Tesouro corresponde ao pagamento de pessoal e encargos e, ainda, das despesas com inativos e pensionistas de todos os órgãos governamentais envolvidos. Há que se considerar, além disso, o comportamento cíclico das receitas previdenciárias e, portanto, as dificuldades de financiamento da Previdência Social, principalmente no início da década. Em função disso, observa-se um aumento do gasto social do Tesouro meramente para financiar o déficit do sistema.

Por fim, deve igualmente ser levado em conta que a outra rubrica importante do gasto social do Tesouro —a Educação— não decorre de uma opção política, mas de rigidez orçamentária, por força do dispositivo legal que estabelece percentuais mínimos de aplicação para esta área. Ademais, a vinculação para educação vem sendo cumprida através de artifícios orçamentários, e não tem propiciado um atendimento das prioridades do ensino fundamental, razão pela qual foi criada.

O aumento do gasto social federal como um todo também tem que ser relativizado enquanto um indicador de uma opção do governo em favor da política social. Além das questões levantadas quanto aos recursos do Tesouro, há que se considerar ainda, que o principal item da conta social consolidada é o FPAS. Ou seja, o montante gasto a cada ano com previdência social é inelástico e não resulta em novas frentes de atuação do governo na área social.

Importante, sem dúvida, no FPAS foi o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), que significou efetivamente um aumento das despesas na área de Saúde, particularmente entre 1987 e 1988.

Os programas de Alimentação e Nutrição, a cargo do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), ligada à Presidência da República também merecem destaque. Estes programas foram efetivamente privilegiados na distribuição dos recursos do Finsocial, o que resultou num aumento significativo da participação da função Alimentação e Nutrição no gasto social federal.

O Programa de Seguro Desemprego, criado em 1986, por ocasião do lançamento do Plano Cruzado é outro exemplo a ser citado. Mesmo neste caso, a decisão do governo não foi além de instituir um programa que, sem fonte própria, ficou durante três anos na dependência das disponibilidades de caixa do Tesouro. A consolidação deste benefício só foi possível a partir da nova Constituição, que destinou parte dos recursos do PIS-PASEP para este fim." (Draibe & G.Castro & Azeredo, 1991).

III. AS PRINCIPAIS DISTORÇÕES DO SISTEMA

Desde logo, é preciso chamar a atenção para duas características do sistema brasileiro de proteção social, tal como indicadas nas informações anteriores: a rapidez da expansão do sistema e as enormes dimensões de suas clientelas —características que por si sós já introduzem problemas bastante sérios não somente no que tange a recursos financeiros mas também a problemas de organização e gestão.

É verdade que, no espírito do movimento de democratização, as principais críticas se dirigiam aos montantes reduzidos do gasto social, face às enormes carências da população, assim como ao aspecto secundário e residual que a política social ocupara sempre em relação à política econômica. Como se pode lembrar, o "resgate da dívida social" firmou-se como palavra de ordem do primeiro governo civil, o que, programaticamente, dever-se-ia traduzir em maior centralidade à politica e ao gasto social.

É certo também que grande parte dos diagnósticos das políticas sociais elaborados ao longo dos anos 80 atribuíram parte ponderável do mau desempenho a características da organização e gestão do sistema, cujas distorções reduziam. Este capítulo retoma, de modo sintético, as principais características negativas identificadas pelas análises e que, de algum modo, compuseram as bases da agenda de reformas da transição democrática.

1. As distorções institucionais

Consolidado sob o regime autoritário e, de algum modo respondendo às suas orientações modernizantes, às suas expectativas legitimadores e, finalmente às restrições próprias do modelo econômico concentrador e excludente que perseguia, o sistema de políticas sociais brasileiro foi organizado segundo princípios sob os quais passou a operar e a reproduzir-se. Bastante estudados e discutidos (Draibe —1986 e 1989e),[5] basta aqui enunciá-los:

—A EXTREMA CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E FINANCEIRA NO NÍVEL FEDERAL DAS AÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO
—ACENTUADA FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL
—EXCLUSÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DOS PROCESSOS DECISÓRIOS
—O PRINCÍPIO DO AUTOFINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL
—O PRINCÍPIO DA PRIVATIZAÇÃO
—O USO CLIENTELÍSTICO DA MÁQUINA SOCIAL

Parte ponderável do desempenho negativo dos programas sociais brasileiros, até os anos 80, deveu-se à operação desses princípios e de suas conseqüências: a ineficácia e inefetividade do gasto, e seus desvios em relação a alvos e metas prioritárias.

Tal como já se indicou na maior parte das sub-áreas sociais, a ossatura burocrática sustentadora das políticas esteve marcada pelo excesso de centralização, pela fragmentação institucional, pelo gigantismo, pelo burocratismo, pelo tecnocratismo, por indevidas autonomizações e ausências de controle dos organismos públicos, pelo custo caro da máquina, tudo isso produzindo os sabidos efeitos funestos que rapidamente podem ser relembrados:

—um alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais;

—as tão conhecidas, insuportáveis mas resistentes superposições de competências, de agências, de clientelas- alvo, dos objetivos, dos mecanismos operadores, etc;

—acentuados desvios de alvos nos programas sociais, que tendem a beneficiar menos as camadas mais necessitadas da população;

—a forma estanque como são concebidas e tratadas as carências sociais, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais mobilizados;

—as exageradas demoras no processo de alocação e aplicação de recursos, ocasionando um alto grau de perda, além de uma absorção de recursos em proporções absurdas, antes de sua efetiva aplicação na ponta dos programas;

—um indesejável distanciamento entre os formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários, isto é, uma certa opacidade dos programas sociais face às características específicas da demanda;

—uma quase total ausência de mecanismos de controle e avaliação dos programas sociais, e portanto, da possibilidade de correções ágeis de suas deficiências ou de inibição aos usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios;

—graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigam inovações, experimentação etc.

—finalmente, um peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado.

Parece-nos importante sublinhar dois pontos deste conjunto de características: a regressividade do financiamento e do gasto e os desvios de alvos dos programas sociais.

2. A regressividade do financiamento e do gasto social[6]

Desde meados dos anos 80, tornou-se moeda corrente a afirmação de que, neste país, gastamos muito e mal. Ou, menos drasticamente, despendemos já um significativo volume de recursos —18.3 % do PIB em 86— mas de forma errada, através das distorções e perversões tanto da estrutura do financiamento quanto da forma e mecanismos de alocação dos recursos, o que estaria comprometendo a efetividade e a eficácia do gasto social.

No que se refere a financiamento, é certo que fortes iniquidades estão presentes tanto na forma da arrecadação das receitas quanto na forma do gasto.

No caso das contribuições sociais, cujo peso proporcional no financiamento do gasto social é muito elevado, é amplamente reconhecido que os encargos decorrentes destas contribuições são repassados pelas empresas aos preços, constituindo ônus sobre toda a sociedade e tendendo a penalizar a população mais pobre. Além disso, a forte incidência sobre a folha de salários penaliza as empresas, em particular as pequenas e médias, representando um fator de estímulo à informalização das relações no mercado de trabalho e mesmo um elemento inibidor do emprego.

O problema mais grave, porém, é que a criação de fundos sociais significa, na prática, a exclusão de uma parcela substantiva da população brasileira do acesso aos programas. Isto porque, na maior parte das vezes, a distribuição dos benefícios é restrita aos empregados do chamado mercado formal de trabalho, que contribuem diretamente, ou em nome dos quais são feitos os recolhimentos pelas empresas, vínculo a partir do qual os direitos sociais básicos deixam de ser inerentes à condição de cidadão para constituírem privilégios de poucos, embora toda a sociedade contribua para seu custeio.

Tanto no caso da previdência social, como no dos fundos patrimoniais, a vinculação da contribuição ao benefício acarreta resultados perversos, em função da enorme parcela da população economicamente ativa que não está integrada no mercado de trabalho. Como vimos, mesmo para quem está vinculado ao mercado formal de trabalho, o grau de proteção social está diretamente relacionado à estabilidade no emprego, às condições de trabalho e aos níveis de remuneração.

Nos fundos patrimoniais —o PIS-PASEP e o FGTS— a regressividade também é expressiva. O valor do patrimônio é função direta do nível salarial e, no caso do PIS-PASEP é também função do tempo de serviço, de forma que a posição no mercado de trabalho também determina o valor da participação do trabalhador no fundo. As ocupações de menor rotatividade e melhor remuneradas (empregados no setor produtivo estatal e nos oligopólios privados) são aquelas que permitem a

acumulação de quantias mais elevadas para usufruto em situações de morte ou aposentadorias (além de outros eventos previstos na legislação) e/ou para ampliação do patrimônio familiar, reforçando a regressividade dos programas de proteção social.

Nas ocupações onde é grande a instabilidade do emprego e baixo o nível de remuneração, as necessidades de saque por desemprego não permitem a formação de um patrimônio a partir dos recursos do FGTS, de tal forma que a garantia do tempo de serviço, oferecida como substituto da estabilidade, deixa de existir. Ou seja, para a grande maioria dos trabalhadores, a proteção dada pelo fundo em momentos de desemprego é bastante reduzida, e é praticamente impossível a aquisição de moradia ou o estabelecimento de negócio próprio com esses recursos.

O prêmio à lealdade e à identificação do empregado com os interesses da empresa, implícito no argumento de que a criação do PIS-PASEP foi uma forma indireta de assegurar a participação do trabalhador nos lucros das empresas, provavelmente justificou, também, a utilização do tempo de serviço como critério da distribuição dos benefícios. O resultado da utilização destes parâmetros —renda e tempo de serviço— para a formação do patrimônio produzem resultados regressivos. Para a grande maioria dos participantes dos programas, cuja renda é inferior a cinco salários mínimos, o fundo deixa de ter a função de formar patrimônio para prover apenas uma complementação de renda.[7]

Os objetivos de uma maior eqüidade social também são comprometidos pelo fato de que alguns recursos que se originam de fundos específicos e vinculados não são repassados a fundo perdido, dadas as suas exigências de retorno. A conseqüência natural da contradição entre a natureza do recurso e o objetivo do gasto é o predomínio da lógica financeira, em detrimento de uma política de caráter eminentemente social.

3. As distorções benefícios X renda

Divulgou-se no país a expressão "(mis) targeting" (Macedo, R., 1987) para enfatizar as várias situações em que o gasto social é falho em atingir seus alvos: não alcança os mais pobres e necessitados; apóia ou subsidia áreas e programas que são apropriados principalmente por setores médios e ricos (habitação ou previdência social) e, finalmente, intra-áreas, subsidia mais os níveis apropriados por camadas médias e ricas (hospitais, educação superior) e menos aqueles níveis que efetivamente deveriam estar sendo alcançados pelos segmentos mais pobres da população (medicina básica, educação fundamental etc).

O estudo da apropriação diferenciada dos benefícios por grupos de renda elaborado em 1986 pelo Banco Mundial apresentava as distribuições da tabela abaixo:

BENEFÍCIOS POR CLASSE DE RENDA, 1986

Salário Minimo per cap.	Porcentagens da Popul. Total	Porcentagens dos Benefícios
20 e mais	0.3	0
10 a 20	1.0	4
5 a 10	3.0	14
2 a 5	12.0	21
1 a 2	18.0	21
1/2 a 1	24.0	22
1/4 a 1/2	22.0	11
1/4 e menos	19.0	7

FONTE: Banco Mundial, REPORT OF THE PUBLIC SOCIAL EXPENDITURE REVIEW MISSION, 1988.

O grupo considerado pobre, com renda per capita de até 2 SM e que corresponde a 41% da população, apropria-se tão somente de 18% dos benefícios sociais.

Dados de 1982, referentes à associação entre renda e oportunidades educacionais, demonstravam o afunilamento do acesso para os segmentos mais pobres da população (Tabela abaixo). A renda pesa ao nível do primeiro grau de ensino: no ano de 1986, dos 17.8% de menores com idade entre 7 e 14 anos que se encontravam fora da escola, 60% pertenciam a famílias de renda per capita mensal de até meio SM. Mas a grande barreira se dá a partir do segundo grau: apenas as famílias que ganham acima de 2 salários mínimos têm alguma probabilidade de que seus filhos freqüentem a escola secundária.

Ainda no caso da política educacional, um outro elemento de iniquidade é freqüentemente identificado na distribuição dos gastos com educação por nível de ensino. Segundo as estatísticas, o gasto com ensino superior representa 23% do total, enquanto a despesa com o nível secundário corresponde apenas a 9%. O resultado é um ensino de 2 como já vimos. E quanto ao ensino superior, quem tem acesso é principalmente a população de renda mais alta, que pode no passado pagar pelo ensino secundário privado e de melhor qualidade. As estatísticas apontam que 50% dos alunos das universidades públicas são de famílias da faixa de renda acima de 10 salários mínimos; já os alunos da faixa de renda de até dois salários mínimos não chegam a representar 6% do total de alunos do ensino superior público, enquanto que na faixa de até 1 salário mínimo esta participação é de apenas 1%.[8]

Perversa relação renda X benefícios pode ser encontrada no desempenho do Sistema Federal de Habitação, nos seus quase 20 anos de vida. Teoricamente criado para atender as necessidades de habitação

popular, pela lógica de seu financiamento terminou por apresentar o notável resultado de entre as 4.5 milhões de habitações que produziu, ter destinado apenas 273 mil à população com rendimentos de até 3 SM. Entre 1965 e 1984, do total dos financiamentos realizados, o Sistema Federal de Habitação dedicou tão somente 6.7% à população de faixa de renda de até 3.5 salários mínimos, enquanto só para as de renda entre 11 e 16.5 SM destinou 23.2% do financiamento.

ACESSO À ESCOLA
(distribuição de alunos por renda familiar - 1982)

	POPULAÇÃO GERAL	1º GRAU	2º GRAU	CURSO SUPERIOR
1 SM e menos	30.8%	14.2%	2.7%	1.0%
de 1 a 2 SM	27.8	23.1	8.9	3.5
de 2 a 5 SM	26.5	37.4	33.9	20.6
de 5 a 10 SM	9.0	16.2	30.3	31.1
mais de 10 SM	5.8	7.7	23.1	46.8

FONTE: Banco Mundial, apud FSP, 29/04/1990

É importante lembrar que a iniqüidade da política habitacional brasileira se deve não apenas a esta questão das aplicações do BNH, mas também aos enormes subsídios concedidos à classe média. Como se sabe, a população de renda mais alta que conseguiu acumular um patrimônio com o FGTS e obter um financiamento habitacional, foi altamente beneficiada com a política adotada posteriormente de correção do saldo devedor abaixo da correção monetária. O resultado foi um pesado subsídio à classe média concedido pelo governo e pago, no final das contas, por toda a sociedade.

Até mesmo no âmbito dos programas assistenciais destinados às camadas mais pobres da população, ocorre distorções nesta relação renda/acesso a benefícios. Os exemplos mais claros são oferecidos pelos programas de alimentação e nutrição. No Brasil, a merenda escolar é teoricamente distribuída de forma universal a todos os alunos matriculados na escola básica. Entretanto, o atendimento efetivo desse programa tem sido maior nas regiões mais desenvolvidas do país, e não nas mais pobres. Por outro lado, sabe-se que apenas 63% dos alunos mais pobres freqüentam escolas que oferecem a merenda, enquanto essa porcentagem é de 83% no segmento de renda mais elevada. No caso do Programa de Alimentação do Trabalhador —PAT, além de ter uma cobertura reduzida e dirigida tão somente a empregados ligados ao setor formal, tem atingido pouco os mais necessitados: em 1989, enquanto 18% dos beneficiários deste programa tinham renda de até 2 salários mínimos, 40% estavam na faixa de renda acima de 5 salários mínimos. E mais: apenas 7% encontravam-se na região nordeste, contra

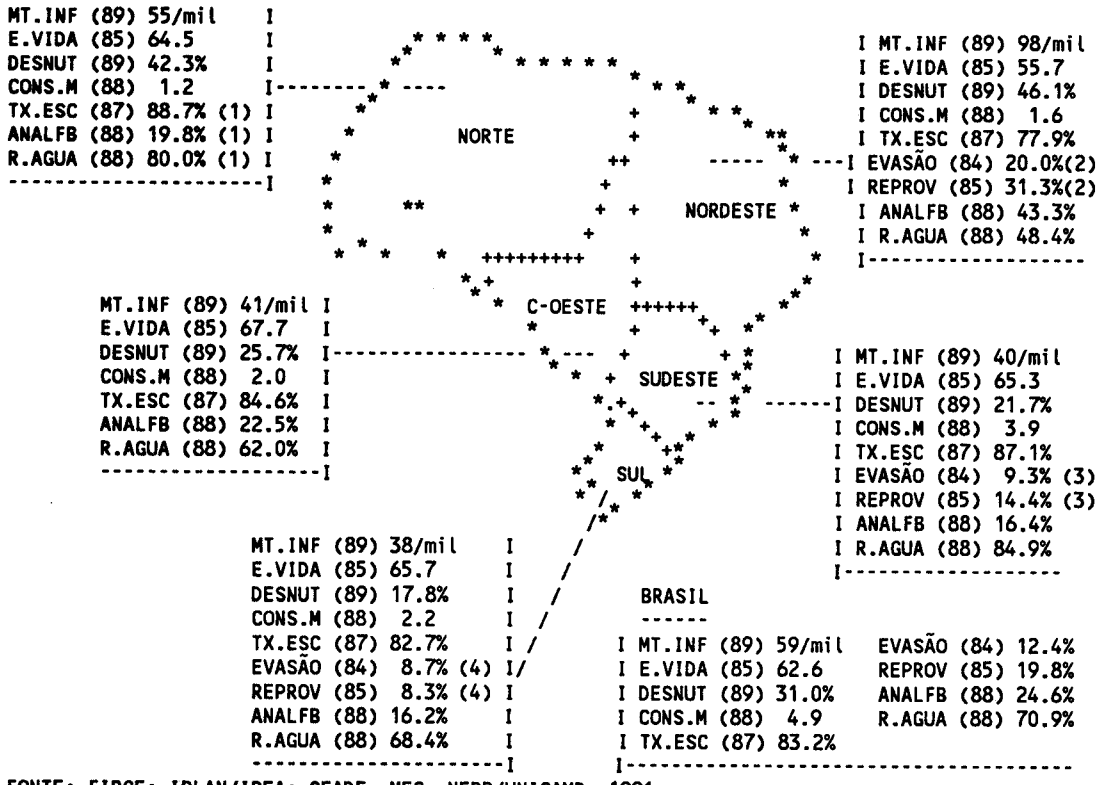
70% que se localizavam na região sudeste —a mais desenvolvida do país (Peliano, Anna M., 1990).

4. Outras distorções do sistema: a má distribuição regional e por idade dos benefícios sociais

Identificamos duas outras áreas de distorções, as referentes a apropriações pouco equânimes de benefícios sociais quando vistas do ponto de vista regional ou segundo faixas etárias dependentes.

Alguns indicadores sociais segundo regiões do país mostram ainda diferenças muito acentuadas entre as mais pobres e carentes —nordeste e norte— e as outras. O mapa que segue resume as informações mais importantes (Draibe & G. de Castro & Azeredo, 1991):

FIGURA 1
INDICADORES SOCIAS – BRASIL E REGIÕES[9]



FONTE: FIBGE; IPLAN/IPEA; SEADE; MEC; NEPP/UNICAMP, 1991.
NOTAS: (1) Dados referentes apenas à zona urbana; (2) Dados referentes apenas ao Estado de Sergipe; (3) Estado de São Paulo; (4) Estado de Santa Catarina.
OBS: MT.INF = Mortalidade Infantil antes de um ano de idade (1989); E.VIDA = Esperança de vida ao nascer em anos (1985); DESNUT = crianças desnutridas menores de 5 anos (1989); CONS.M = consultas médicas e de emergência por habitante (1988); TX.ESC = Taxa de escolarização de crianças de 7 a 14 anos (1987);EVASÃO = Taxa de evasão escolar no 1º grau (1984); REPROV = Taxa de repetência escolar no 1º grau (1985); ANALFB = Analfabetismo da população maior de 5 anos de idade (1988); R.AGUA = Domicilios servidos por rede de água (1988).

É bastante difícil avaliar graus maiores ou menores de equidade dos programas sociais, quando a questão é posta em termos dos grupos etários e sua maior ou menor probabilidade de ter acesso aos benefícios dos programas sociais. Sabe-se desde logo que dois grupos, o das crianças e o dos idosos, deveriam teoricamente constituir clientelas mais protegidas pelos programas sociais, uma vez que é maior seu grau de dependência seja dos recursos familiares, no caso das crianças, seja dos benefícios previdenciários como aposentadorias e pensões, no caso dos idosos. No Brasil, razões adicionais reforçam esta tese.

De um lado, há uma concentração da população jovem entre famílias de baixa renda, localizando-se aí portanto grande parte das demandas por programas e benefícios sociais dirigidos a esta faixa etária. De outro, as iniquidades que caracterizam o sistema de aposentadorias no Brasil aumentam as probabilidades de empobrecimento da população idosa. Vejamos como estes grupos etários considerados vulneráveis têm se apropriado dos benefícios sociais:

COMPOSIÇÃO DA ESTRUTURA ETÁRIA E DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS

faixas etárias	distribuição de benefícios (%)	estrutura etária	
		1985 (%)	1990 (%)
65 e mais	31	4	5
55 a 64	16	5	5
40 a 54	5	16	13
25 a 39	6	18	23
20 a 24	10	10	10
15 a 19	6	10	10
5 a 14	22	23	23
0 a 4	5	13	11
TOTAL	100	100	100

Fonte: Bco Mundial, REPORT ON THE PUBLIC EXPENDITURE REVIEW MISSION, 1987; Magno de Carvalho, J.A. —Projeções, 1989.

As crianças pequenas, mesmo com o aumento do número de programas de alimentação e nutrição a elas dirigidas, constituem 13% da população, mas se beneficiam tão somente de 5% dos benefícios. A população idosa, equivalente a 4% da população total em 85, estaria se apropriando, via gasto com benefícios previdenciários, de quase um terço do gasto total com benefícios. O grupo de 5 a 14 anos aparece como melhor contemplado, dada a oferta pública quase universal de educação primária; contrariamente, o grupo de 15 a 19 anos estaria prejudicado, dada a baixa taxa de atendimento do ensino de segundo grau. Sem parâmetros para comparações com o passado mais longínquo,

é provável que, apesar das distorções aí indicadas, ainda assim tenha havido melhora, principalmente no que se refere a crianças pequenas, dada a expansão do atendimento médico-sanitário e com o aumento das matrículas em creches e pré-escola na década dos 80.

No que toca aos idosos, parece-nos importante registrar certas distorções do sistema de aposentadorias e pensões, até porque estão hoje no centro do projeto de Reforma da Previdência Social.

Várias iniquidades perpassam, até final dos anos 80, o sistema de aposentadorias e pensões. Desde logo, como vimos, a desigualdade entre direitos dos trabalhadores urbanos e rurais aí também se manifesta: apesar de que o número de aposentadorias concedidas a trabalhadores rurais é muito menor que aos urbanos, os seus valores são,entretanto, extremamente mais baixos, o que faz com que as probabilidades de empobrecimento de ambos os grupos quando passam para a situação de inativos sejam muito distintas, desfavoráveis desde logo aos rurais. Os benefícios rurais que, em número correspondem em média a 28% do total, em valor significam tão somente 14%. Em 1985, estimava-se que, do total dos valores gastos com benefícios da previdência social, 83.9% destinavam-se a setores urbanos (sendo 61.8% correspondentes a aposentadorias e pensões urbanas) e apenas 16.1% a trabalhadores rurais (sendo 11.9% correspondentes a aposentadorias e pensões rurais).

Mas também entre os urbanos, as discrepâncias entre números e valores das aposentadorias por invalidez, velhice e tempo de serviço são por demais acentuadas, indicando forte regressividade.

A situação mais regressiva refere-se às aposentadorias por tempo de serviço. Os dados relativos a esse benefício mostram que cerca de 60% dos aposentados por este critério tinham menos de 55 anos no momento de sua aposentadoria. Além disso, a quase totalidade dos beneficiários não se inclui nos extratos de mais baixa renda da população. Isto fica bastante evidente quando se observa que as aposentadorias por tempo de serviço correspondem a 22% do total, enquanto que na distribuição dos valores das aposentadorias este percentual é de 50%. Este tipo de aposentadoria é concedido em pouquíssimos países do mundo. A sua concessão seria justificável, sem dúvida, se o objetivo fosse beneficiar os trabalhadores de baixa renda, em geral submetidos a condições de trabalho muito piores que os demais. Mas exatamente estes trabalhadores estão sujeitos a uma excessiva instabilidade no mercado de trabalho e, conseqüentemente, têm dificuldade de comprovar tempo de serviço para fins de aposentadoria. O resultado é que este tipo de benefício acaba atingindo os trabalhadores que ocupam melhores posições no mercado de trabalho e cuja capacidade laborativa não se esgotou, o que significa, na maioria dos casos, que este trabalhador continuará no mercado.

Por sua vez, as aposentadorias por invalidez, que deveriam estar cobrindo um dos mais graves riscos de perda de renda, sendo 34% do

número total, representam apenas 26% do valor total. Esta distribuição não tendeu a melhorar ao longo do tempo, o que permite qualificar com mais precisão aquela porção apropriada pela população idosa do total dos benefícios: em 1985, quando a remuneração média dos trabalhadores ativos era de 4.42 salários mínimos, o valor médio das aposentadorias por tempo de serviço era de 2.74, bastante superior ao valor médio das aposentadorias por invalidez (inclusive a por acidente de trabalho) e velhice, respectivamente 1.46 e 1.24 SM. Neste quadro, e dadas as quase inexistentes alternativas de programas sociais para a população idosa fora do sistema previdenciário, pode-se afirmar estar esta população bastante desprotegida no Brasil.

Em grande medida, estes diagnósticos estiveram à base das proposições de reformas da política e dos programas sociais brasileiros, tanto naquela que identificamos como a agenda da transição política quanto nos termos da nova agenda que se vem organizando nestes primeiros anos da década de 90. A Segunda Parte deste trabalho buscará recuperar essas transformações.

SEGUNDA PARTE
O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOB O IMPACTO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E DO AJUSTE ECONÔMICO

Desde o final dos anos 70, um conjunto de transformações vem se processando no campo das políticas sociais brasileiras, muito embora seja ainda prematuro afirmarmos que o padrão vigente de Welfare State tenha efetivamente se alterado.Tais alterações podem ser identificadas a vários níveis e dimensões, conforme a seguinte cronologia:

– com a abertura do sistema político, desde o início da década passada vão sendo postas em práticas iniciativas bastante diversificadas de reordenação de algumas áreas e sub-áreas da ação social principalmente a nível de governos estaduais e municipais;

– a crise econômica e as várias fases e programas de ajustamento impõem também, e a seu modo, algumas modificações e, principalmente, restrições e encurtamentos nos prazos e escopos das propostas e medidas de reformas, no momento mesmo em que severos impactos sociais começam a se fazer sentir;

– iniciado o período de transição e com o advento da Nova República, o período 85-86 assiste a um movimento mais denso de alteração do perfil da proteção social no país, ainda que com resultados bastante modestos;

– a Constituição de 1988 consagrou novos direitos sociais e princípios de organização da política social os quais, pelo menos a nível das definições, alteraram alguns pilares básicos do padrão anterior de Estado de Bem Estar no Brasil. Parte ponderável da nova legislação teve iniciado seu processo de implementação a partir de 1990, movimento que ainda não terminou.

– o agravamento da situação econômica e social, de um lado, e o peso relativamente maior que ganharam, no plano ideológico e conceitual, novas teses e proposições sobre o papel do Estado no campo social, de outro, recolocaram o sistema de políticas sociais sob a mira das reformas, definindo uma nova agenda de reformas que, provavelmente, deixará sua marca no processo de revisão constitucional previsto para 1993.

Nesta Segunda Parte, trataremos de fazer um quadro sumário da situação social e rastrear os principais momentos da cronologia

indicada, enfatizando as estratégias obedecidas assim como os principais vetores e dilemas que as reformas dos programas sociais vêm enfrentando.

I. O QUADRO SOCIAL NA DÉCADA DE DEMOCRATIZAÇÃO E DE INSTABILIDADE ECONÔMICA

Insistiu-se muito, no Brasil, sobre a dívida social herdada do regime autoritário. Parece ser já hora de examinarmos a herança social dos anos 80 e o peso com que concorre na definição da nova agenda de reformas que vem se organizando nos anos 90.

Algumas limitações de informações impedem que essa tarefa possa ser realizada de modo completo. Basta lembrar que os resultados preliminares do censo demográfico de 1991 somente agora têm sido publicados e desde já têm levado à revisão muitos indicadores e previsões que se faziam antes à base das informações de 1980. O que sim parece indispensável é que o quadro social herdado daquela década seja examinado à luz de pelo menos três conjuntos de fatores cujos efeitos, bastante associados, nem sempre foram do mesmo sentido e sinal; de fato, seus impactos sobre as condições sociais (e sobre as políticas a elas dirigidas) muitas vezes foram contraditórios e até mesmo opostos. Estamos nos referindo ao ajuste passivo da economia, à deterioração da capacidade regulatória do Estado e ao processo de democratização do país, nas suas diferentes etapas.

1. A base da herança: O ajuste passivo e o desmantelamento do Estado

O fraco desempenho econômico do país nos anos 80 confirma-se pelo desempenho do PIB: em 1989, foi apenas 22% superior ao de 1980, crescendo a uma taxa média de 1.7% ao ano, praticamente estagnado em termos per capita. (Bonelli & Landau, 1990), muito distante, portanto, do patamar histórico de 7%.

Foi também oscilante este medíocre crescimento. Esgotado o padrão de "crescimento com endividamento" adotado na década anterior e vigente até o segundo choque do petróleo, o país vive um forte período recessivo entre fins de 1980 e o segundo semestre de 1984. O ano de 85 segue a tendência de recuperação baseada no dinamismo das exportações e em 86 a economia se aquece, quase caracterizando um "boom"; 87 e 88 registram nova retração; novo pico se manifesta em 89 e, a partir daí, o país ingressa em crescente recessão. Todo o período foi marcado por altas taxas de inflação, debeladas por curtos prazos pelos planos de estabilização que se sucederam de 86 a 90: Plano Cruzado, 1985; Plano Bresser, 1987; Plano Verão, 1989 e Plano Collor,

1990. Desde os dois últimos anos dos 80, as taxas inflacionárias tornaram-se explosivas, numa situação de hiperinflação contida. (Nakano & Bresser Pereira, 1990)

A oscilação das taxas de crescimento não esconde, entretanto, a contínua tendência à estagnação, demonstrada, entre outras, pela forte queda da taxa de investimentos: de 22.9% do PIB em 80, cai a 17.6% em 1989.

Os efeitos negativos desses anos de crise, inflação e estagnação sobre o mercado de trabalho e sobre as condições de vida da população foram muito acentuados, como se indicará mais à frente. Aqui é importante registrar, desde logo, que tão sérios quanto os sociais foram os efeitos negativos sobre a qualidade do parque produtivo e do próprio setor público: de fato, como muitos estudos vêm mostrando, foi crescente a obsolescência e a defasagem tecnológica do parque industrial brasileiro (Coutinho, 1991), assim como foi praticamente irreversível a deterioração das atividades do setor público, minados que foram seus recursos e instrumentos de política e de ação.

Em grande medida, o baixo ritmo de crescimento e o atraso tecnológico resultaram da crise da dívida (e da progressiva restrição de crédito externo) assim como da crise fiscal e da incapacidade de, através de programas pragmáticos, ortodoxos ou heterodoxos, estabilizar-se a economia. Mas sem dúvida, decorreram também da forma pela qual a política econômica tratou de enfrentar aqueles problemas, o que tem que ver com a natureza e a lógica do ajuste exportador do início da década, mas também com a lógica da abertura política, na etapa final do regime militar.

De fato, como indicam Damill & Fanelli & Frenkel (1991), entre 80 e 84 o país cumpre uma etapa inicial de ajuste externo e fiscal: entre 80 e 82, efetua a chamada "política do ajustamento voluntário", na expressão de Arruda Sampaio (1990) e entre 83 e 84, continua o ajustamento, agora sob a supervisão formal do Fundo Monetário Internacional. Não nos cabe, aqui, examinar o conteúdo das políticas econômicas manejadas. Importante, para os fins que nos propomos, é sublinhar a lógica desse tipo de ajustamento e algumas de suas consequências, nos desdobramentos que sobrevieram ao longo da década.

Arruda Sampaio (1990) insiste no carater passivo desse ajuste, tanto na sua dimensão externa quanto na sua dimensão interna. Externamente, a passividade se manifesta nos termos das negociações com os credores, quiçás porque as autoridades econômicas se apoiassem numa expectativa de que a crise tinha curto fôlego, era passageira. Internamente, a passividade se expressava ao não promover transformações significativas no aparelho produtivo, ao não realizar reformas institucionais (ou estruturais, nos termos de hoje) e, finalmente, ao evitar promover modificações significativas na correlação de forças entre os atores econômicos, o que qualquer ajuste mais ativo tenderia a provocar.

Cardoso de Mello (1989) indica as bases do ajuste recessivo:

— contração da demanda interna (corte de gastos, elevação dos juros, queda dos salários, visando gerar saldos exportáveis e servir a dívida externa);

— promoção do ajuste privado : as grandes empresas voltam-se para as exportações; racionalizam a produção e aproveitam-se das condições propícias e de seu poder de mercado para elevar suas margens de lucro, elevando seu grau de liquidez, sustentando sua rentabilidade corrente e recompondo sua estrutura patrimonial —tanto do lado ativo quanto do passivo (Arruda Sampaio, 1990, pp. 22/33).

— os investimentos privados praticamente se reduzem ao investimento de modernização, visando aumentar a produtividade e apenas marginalmente a oferta. O investimento público sofre cortes profundos.

Ora, como argumentam vários (Almeida & Belluzzo, 1990; Arruda Sampaio, op. cit; Cardoso de Mello, op. cit), tal tipo de ajustamento privado, sob a lógica da recessão, tem o carater da preservação da riqueza existente, que vai assumindo a forma predominantemente financeira, com a "oligarquização" do grande empresariado e a perda da capacidade dinâmica do regime econômico em operar transformações produtivas de envergadura.

Por outro lado, o "ajuste exportador" e a preservação ampla da solvência do setor privado não se fariam sem uma forte ação compensatória do Estado: concessão de incentivos e subsídios; assunção pelo Estado, de forma crescente, do passivo dolarizado das empresas; expansão da dívida pública, lastreando assim o crescimento das aplicações financeiras; represamento das tarifas públicas, criando condições favoráveis de rentabilidade ao setor privado; finalmente, embora de modo indireto, a queda da arrecadação fiscal, tanto pela transferência do dinamismo ao setor exportador quanto pela aceleração inflacionária, reforçando o processo de ajuste privado, mas significando um pesado ônus ao setor público.[10]

Esse processo de desmantelamento progressivo do Estado nas condições do ajuste passsivo, não se faz compreender se não for associado aos mecanismos políticos de preservação da base de interesses e do mínimo de "solidariedade" que então presidiam a abertura política: o uso abusivo os mecanismos corporativistas e patrimonialistas de atenção aos interesses e, na sua outra face, de assalto e privatização do Estado. Então, como insiste Cardoso de Mello, aprofundam-se, agora no plano de Estado, os desequilíbrios: o financeiro, desde logo (endividamento externo e interno; baixa carga tributária bruta e especialmente líquida; queda do valor real dos preços públicos). Mas também a perda de capacidade regulatória e da possibilidade de imprimir unidade e coerência à política econômica: esta crescentemente se imobiliza e torna-se incapaz de promover a regulação

macro-econômica, prisioneira do desequilíbrio financeiro mas também inibida e estilhaçada pelos particularismos de toda ordem e pela privatização das decisões públicas. (Cardoso de Mello, 1989, p. 17/18).

Nos seus contornos gerais, estes três conjuntos de fatores ou movimentos —esta etapa da democratização, o ajuste passivo e a crise do Estado— não se fazem também entender, nem na sua associação nem nos seus efeitos negativos, se não se levar em conta a base e o movimento político que os sustentaram. Para não nos extendermos em demasia, basta aqui registrar a direção política conservadora que teve o movimento de abertura do regime e de transição à democracia, no Brasil de Geisel à Tancredo. Naquele período, para o setor moderado dos militares tratava-se de "mudar o regime para conservar o poder" (Cardoso de Mello, 1989) o que, no seu significado político mais profundo significava a manutenção da base real de poder e de sustentação que se organizara desde os anos 60. Ora, a manutenção da base real do poder, do padrão vigente de "solidariedade" significava que, para além da arbitragem das inevitáveis fricções, principalmente quando aumentavam as pressões e dificuldades da economia, o inevitável ajustamento levaria em conta as estratégias e as regras do jogo, de um lado, e trataria de preservar as posições e correlações de força dos principais atores envolvidos. Essa foi, afinal, a lógica do ajuste passivo da primeira metade dos 80 e se foram altos seus custos sociais, tecológicos e em termos da saúde do Estado, não deixou de ser exitoso naquilo que interessava: alavancar o ajustamento do setor privado, a protegendo riqueza (e seu padrao de distribuição) existente para preservar a aliança de sustentação:

"... A escolha foi determinada pela direção política do Estado tendo em vista a estratégia da abertura "lenta, gradual e segura": manter o padrão de articulação dos grandes interesses, sim, mas dar e o máximo dinamismo ou, quando não fosse mais possível, impedir ao máximo seus efeitos dissolventes de modo a preservar a aliança com os interesses periféricos (pequeno e médio capital, grande propiedade territorial) e expandir ou evitar perdads maiores no contingente assalariado e "marginal" da base de massa. "(Cardoso de Mello, 1989, p. 12).

Com que margem de liberdade as novas elites dirigentes, que conduziram o pais na etapa seguinte de democratização, durante o primeiro governo civil de 85-90, puderam reverter ou modificar as tendências definidas no início da década?

No plano politico, as cisões e impasses que se geraram ao final do regime militar transformaram "... o que poderia ter sido apenas um problema sucessório grave numa crise política aberta". (Cardoso de Mello, 1989, p. 45) Dessa forma, abriu-se espaço para um novo arranjo político, propriamente uma alinça entre oposicionistas moderados e aquele setor moderado dos militares ainda disposto a levar à frente sua estratégia de modificação do regime e manutenção do poder. A Concialição que se arma abre a possibilidade, entretanto, de somar à

preservação das forças e das políticas centrais, uma mais acelerada modificação do regime, através de uma constituinte.

Nas circunstâncias da morte do presidente eleito e da posse de Sarney, com o adensamento da crise reforçou-se um dos polos da aliança, ocupado por "oposicionistas autênticos", para utilizar uma expresão da época: sem significar uma efetiva alteração das bases do poder e, portanto, de alteração da posição relativa dos interesses reais, tais circunstâncias políticas ampliaram por um dado as margens de liberdade dos condutores da política econômica, muitos deles extraídos de segmentos "radicais" e progressitas das oposições, cujas forças haviam sido aumentadas naquela conjuntura. Os Planos heterodoxos Cruzado e Bresser ocorrem neste ambiente político, que tanto explica suas possibilidades quanto, em grande medida, suas limitações e fracassos.

Obviamente, tecnicalidades poderão ser sempre sublinhadas para avaliar negativa ou positivamente um e outro. O que não se pode negar é a resistência das forças e interesses contrariados por planos que optaram por um tipo não recessivo de ajustamento e por ancorar em políticas de renda o controle da inflação, resistências que se manifestaram como imposição de limitações, de inibições às continuidades previstas, de reversões. Forças e interesses não apenas fora do Estado e do esquema de poder; ao contrário, presentes na própria aliança de conciliação, presentes também no próprio arco das oposições e, entre uns e outros, pouco dispostas quase todas a abrir mão dos recursos clintelistas, corporativistas e patrimonialistas de ocupação e uso do Estado, muitas vezes utilizados em nome da democracia e da continuidade do processo de democratização, principalmente quando se tratava de eleições.

Dessa forma, aqueles planos dificilmente teriam podido ser acompanhados de reformas estruturais —incluindo aí o ajuste fiscal e o externo— mesmo quando as conceberam. Dificilmente haveriam de ter sucesso nas metas estabilizadoras, ainda quando tivessem desenhado corretamente suas estratégias. Pouco provavelmente teriam podido avançar até a situação de retomada o crescimento, mesmo quando definiram-na como orientação da política. Em última instância, efetivamente não foram capazes de reverter o padrão do ajuste recessivo que se iniciara na década e que voltou a retomar força e forma nos últimos dois anos dos 80, quando os setores mais conservadores da aliança ganharam plena hegemonia. Os Planos Collor I e II, já nos 90, levam ao paroxismo algumas características daquele padrão de ajustamento, basicamente no que diz respeito à escolha da recessão como caminho da estabilização, e da destruição dos aparelhos públicos como resultante do reforço dos mecanismos clientelistas, patrimonialistas e particularistas de um quase-assalto ao Estado. As outras características "modernas e modernizantes" das políticas e programas da administração Collor foram sem dúvida bastante prometidas; as poucas empreendidas não foram capazes de —pelo menos até agora—

assegurar coerências, inibir os efeitos deletérios dos componentes acima indicados e, finalmente, estabilizar a economia e garantir a retomada do crescimento.

Entre todos esses efeitos negativos após doze anos do ajustamento que empreendemos, não será demais insistir naqueles que tem significado a falência do Estado e a ruptura com seu padrão histórico. É também a oportunidade para indicar, ainda que sumariamente, os conteúdos de reforma do Estado que a nova agenda deveria, a nosso ver, contemplar. O texto de (Coutinho, 1991) expressa com economia e clareza o que queremos enfatizar:

"O Estado Brasileiro dsempenhou papel central no desenvolvimento das forças produtivas (através do controle cambial e de importações, do crédito, dos investimentos em infraestrutura e indústria pesada e da própria formação do setor privado. Como resultado da superposição ao longo do tempo desses incentivos e formas de proteção, sedimentaram-se no corpo do Estado regras e esquemas especiais, "apropriados" pelos respectivos beneficiários como se fossem "direitos cartoriais". Este processo de privatização do Estado aprofundou-se durante o ciclo autoritário em virtude da ausência de transparência e de controles democráticos.

Na etapa de transição para a Democracia, nos anos 80, a profunda deterioração fiscal e financeira do Estado debilitou-o perigosamente, tornando-o ainda mais vulnerável ao particularismo, agora sob o risco crescente de fragmentação e colapso.

A crise deteriorou ao extremo o exercício das suas funções clássicas: justiça, educação, saúde, saneamento básico, segurança pública. A crise financeira, coroada pela retenção dos ativos financeiros em março de 1990, destruiu completamente o crédito público e aprofundou a regressão financeira para um nível inferior ao existente antes das reformas institucionais de 1965-67. Transformado em arena de disputa e atendimento de interesses particulares, corporativos, o Estado encontra-se imobilizado e meio derreado.

Qualquer alternativa à crise e ao ajuste passivo tem como pressuposto essencial a superação do colapso do Estado ... Esta refornma deve significar, antes de tudo, a ruptura do padrão anacrônico e autoritário do relacionamento entre Estado e sociedade civil. Deve significar a restauração da ética, da eficiência e da eficácia regulatória, de tal modo que as políticas públicas reflitam os interesss nacionais. A reforma do Estado deve capacitá-lo a cumprir três tarefas fundamentais:

— Estabilizar a economia num regime inflacionário controlado num patamar reduzido e, ao mesmo tempo, coordenar o avanço das forças produtivas nacionais;

– Avançar na ampliação da cidadania econômica, social, cultural da população excluída da moderna sociedade de consumo de massa;

– Fomentar a reestruturação do sistema produtivo estimulando a atualização técnica e gerencial e o desenvolvimento da capacitação tecnológica e científica.

O exercício destas tarefas implica, evidentemente, na recuperação da capacidade de planejamento e coordenação das políticas de Estado e dos programas de governo. A transição organizada para a modernidada exige um novo modelo de Estado pautado na:

– desprivatização e restauração do caráter ético e público do governo;

– eficiência, guerra ao desperdício, desburocratização, transferência e publicidade das decisões;

– privatização das empresas estatais, áreas e atividades, salvo aquelas essenciais ao cumprimento das três tarefas retromencionadas."(Coutinho, 1991, p. 59-61).

2. Os impactos sociais do ajustamento recessivo

Durante o primeiro período de ajustamento, muito pouco foi feito pelo governo federal para aliviar o impacto social da recessão. Como lembra (Macedo, 1987), no início dos 80 e em plena recessão, apenas três medidadas podem ser creditadas às autoridades federais:

– criação do FINSOCIAL (Fundo para o Investimento Social) em maio de 1982 –Como já assinalamos antes, este fundo se financiava através de impostos indiretos e se destinava a programas de alimentação e nutrição, de habitação para as camadas pobres da população, para as áreas de saúde, educação e para ajuda ao pequeno produtor rural. As modificações de financiamento e destino que incidiram sobre o Finsocial durante os anos 80 foram já indicadas. Apenas registramaos que do ponto de vista de efetivamente ampliar rercursos para a área social, particularmente para programas compensatórios, os resultados desse Fundo foram modestos, até mesmo porque, na saúde e na educação, seus recursos foram utilizados para substituir recursos fiscais.

– em 1984,o governo federal cria um subsídio para os mutuários do Sistema Federal de Habitação, ao atrelar a indexação dos valores mensais de pagamento da dívida hipotecária aos indices de reajuste salarial, e não mais segundo as taxas de inflação (outorgou também um desconto explícito durante doze meses). Tal benefício foi de caráter geral, não especialmente dirigido aos mutuários de baixa renda, o que significou de fato subsidiar princuipalmente setores médios, com resultados regressivos no seu impacto distributivo.

– a terceira medida, com algum conteúdo social, foi a introdução do controle de aluguéis.

Segundo Macedo (1987, p. 50), "...Os pontos anteriores indicam que as medidas adotadas não formavam parte de um plano bem definido e integral para mitigar o impacto da crise. Em geral, foram adotadas pela pressão dos acontecimentos e de grupos de presão concretos, como os arrendatários e os compradores de habitação. Por conseguinte, são muito criticáveis quanto a sua administração, seus objetivos, eficácia e impactos distributivos ... Em termos mais gerais, a ênfase foi posta mais na consecução dos objetivos macro-econômicos que no impacto social das políticas de ajuste."

No que se refere a medidas relacionadas ao emprego, além de o país carecer sempre de políticas ativas de emprego ou qualquer coisa semelhante a programas de emprego mínimo, só muito tardiamente, nos 80, foi criado um programa de seguro-desemprego, bem modesto em 86 e ampliado pela Constituição de 88, como se verá à frente.

Discusões, alterações e reformas dos programas sociais intensificaram-se a partir de 85, já no período democrático. O estudo dessa agenda de debates e reformas será objeto do capítulo seguinte. Neste item, queremos registrar o comportamento dos indicadores sociais sob impacto do reajustamento.

O país apresentou, na década passada, piora da distribuição da renda. De fato, o pequeno crescimento verificado foi distribuído segundo um padrão mais concentrado ainda que o que havia inaugurado a década: entre 1981 e 1989, os 10% mais ricos da população, que detinham 46.6% da renda, ampliam sua participação para mais da metade, alcançando 53.2%. Os 1% mais ricos, que detinham 13% da renda, aumentaram sua participação para 17.3%. No mesmo período os 10% mais pobres passaram a ter, em 1989, apenas 0.6% da renda nacional, menos ainda do que os 0.9% que lhes cabia em 1981 (o Índice de Gini salta de 0.572 para 0.652 nesse período).

No que respeita ao mercado de trabalho, sabe-se que taxas de desemprego seguiram mais ou menos o comportamento da economia, mostrando-se muito altas em 83, baixando razoavelmente em 86, mas subindo aceleradamente em 91 e 92. Por sua vez, o crescimento do emprego foi muito baixo na década passada, cerca de 1.3% a.a., a geração das oportunidades ocupacionais devendo-se principalmente ao setor público e muito pouco ao setor privado organizado (0.3% a.a.). Estes comportamentos, em conjunto, revelam um tipo de ajuste pelo lado do mercado de trabalho coerente com o padrão recessivo que foi assinalado.

Entretanto, algumas modificações na estrutura do mercado de trabalho merecem registro (IPEA,1991): a) nos anos 80, houve aumento generalizado da taxa de acupação, principalmente do trabalho feminino

e com exceção da faixa de 10-17 anos; b) a taxa de desemprego aberto, medida pelo conceito de procura ativa de emprego, apresentou redução entre 81 e 89; c) registra-se uma terciarização do mercado de trabalho; d) o trabalho rural mostra aumento da formalização, diminuição do trabalho dos menores e maior capacidade de retenção do emprego; e) a força de trabalho registra melhoria qualitativa, dada a melhora dos níveis educacionais, embora ainda baixos: em 89, mais da metade da força de trabalho, ou seja, mais de 32 milhões de pessoas não atingiam os cinco anos de estudo, e um terço desse total sequer atingia um ano; f) houve aumento da informalização no mercado de trabalho urbano; g) houve redução dos diferenciais de rendimentos entre sexos e entre segmentos do mercado de trabalho.

Um retrato, no tempo, do mercado de trabalho pode ser visto pelos dados referentes a 1988: de uma população de cerca de 141.3 milhões, 76% (107.4 milhões) correspondiam a pessoas em idade ativa (PIA), 43.2% a pessoas economicamente ativas (PEA) e 41.5% a pessoas economicamente ocupadas (PEO).[11] Neste mesmo ano, 49.3% das pessoas economicamente ocupadas não contribuíam para com a previdência social. Estimava-se para 1988 que 57.9% das pessoas economicamente ocupadas integravam o mercado informal de trabalho, contra 42.1% que estariam integrando o mercado formal.[12] Neste contingente, está incluída pequena proporção de pessoas que são contribuintes do sistema previdenciário.

No final da década de 80, 48.6% da força de trabalho ganhavam até dois salários mínimos e 27.2% da população ocupada recebiam 1 SM. Para se ter uma idéia dos baixos valores salariais e da crescente concentração da riqueza, vale assinalar o comportamento da participação da massa salarial na renda interna total: cai de 40.79% em 1970 a 37.9% em 1980 e em 1989 estava estimada em 30%.[13]

Não dispomos de séries confiáveis de salários, principalmente relativas à década de 80. Estes são anos inflacionários e nos quais estiveram em vigência incontáveis e distintas medidas de politica salarial, arbitradas segundo princípios díspares e afetando diferentemente tanto o comportamento do salário mínimo quanto os de categorias de trabalhadores, em particular os funcionários públicos. Finalmente, uma referência a uma moeda comparável, o dólar, traz também dificuldades, principalmente a partir dos últimos anos da década, dados os fortes controles sobre a taxa de câmbio.

O salário mínimo, entre 1981 e 1990, apresentou perdas de aproximadamente 40%.

Estas informações, ainda que grosseiras, ajudam-nos a melhor qualificar os níveis de desigualdade, pobreza e miséria da população brasileira no passado recente.

É possível afirmar que a maioria da população está fora dos circuitos do mercado, quando esta inserção é avaliada pelo acesso aos bens e serviços considerados de consumo de massas. A Pesquisa de Orçamento Familiar, realizada em 1988 nas onze maiores regiões metropolitanas do país é reveladora. Apesar de que porcentuais altos das famílias possuem bens como fogão, televisão e geladeira (98.7%, 88.96% e 87.68%, respectivamente), é também verdade que 61.58% dos gastos das famílias estão sendo destinados tão somente aos itens alimentação (25.35%), habitação (21.27%) e transporte (14.96%). Somente os gastos com alimentação sobem a 44% para os que ganham até dois salários mínimos, o que permite supor que, se a esse percentual se somam os referentes a transporte e habitação, as famílias pobres devem estar destinando quase todos os seus rendimentos a estes três itens; se consomem outros bens, deverá ser em detrimento destes, particularmente a alimentação.

O quadro social do país ganha dramaticidade quando examinado sob o ângulo da pobreza e da miséria tanto nas suas dimensões mais estruturais e rígidas (quando associadas a diferenças étnicas, regionais, ocupacionais, etc) quanto nas referentes às modificações das proporções das camadas pobres e miseráveis segundo os ciclos econômicos. Os anos 80 registraram a reversão da tendência de diminuição registrada na década anterior: com exceção de 86, há um aumento a longo prazo da incidência da pobreza, num movimento que seguiu o da economia: em 80, atinge 18% das famílias; em 83, a 31%; em 88, a 26%. "Dada a associação do ciclo econômico e o atual aprofundamento da recessão, pode-se estimar que a incidência da pobreza, hoje, está próxima ou mesmo supera os 31% observados em 1983." (Valle Silva, 1991).

Recente estudo do Prof. Juarez B. Lopes mostra que a proporção de pobres no Brasil, que decrescera nos anos 60 e 70, aumenta no início dos anos 80 com a recessão, atingindo em 1983 o nível de 1960, ou seja 41.9% da população. Decresce a 28.4% em 1986, com a recuperação e o Plano Cruzado, e volta a crescer nos anos finais da década a 39.3% (Lopes, J.B., 1989).

Na identificação mais fina das características dos pobres urbanos, o estudo indica que, em 1989, 8.6 milhões de domicílios (um terço do total) e 41.6 milhões de pessoas (cerca de 40% do total da população urbana) são constituídos por pessoas pobres.[14] Vivem nestes domicílios 52% das crianças de 0 a 3 anos, chefiados por chefes negros ou pardos, em proporção maior que a média nacional. Localizam-se majoritariamente nas regiões de menor desenvolvimento econômico do país, Norte, Centro-Oeste e Nordeste: enquanto no Sul e no Sudeste as probabilidades de ser pobre são respectivamente 22 e 28%, no Nordeste e no Norte/Centro-Oeste são respectivamente 54 e 44%.

Em termos de estrutura familiar, os domicílios pobres são mais freqüentemente constituídos por casais jovens com filhos, por idosos

sós, por famílias múltiplas e sobretudo por mulheres (jovens ou de meia idade) sem cônjuge e com filhos. O autor chama a atenção ainda para as informações que mostram "... ser a proporção de pobres entre idosos sós mais alta do que quando há filhos em casa ... Fato este que está a testemunhar não serem os ganhos de aposentadoria ou pensão universais ... como serem em geral de níveis irrisórios." Situação que se relaciona com outra das evidências importantes do estudo, qual seja a de que "a principal diferença entre estar abaixo da linha de pobreza ou não, é poder ou não continuar trabalhando, conseguir emprego ou não depois de aposentado, sendo esta possibilidade menor para os pobres".

Examinando a seguir as características das pessoas dos domicílios, principalmente as dos seus chefes, que condicionam a situação de pobreza, sublinha:

— a estrutura sexo —idade desfavorável: nos domicílios pobres, há um número maior de pessoas em idade não-produtiva (0-17 anos e 60 anos e mais) em relação a pessoas em idade produtiva, o que aumenta os encargos das pessoas que trabalham; um peso maior nos domicílios pobres de mulheres chefes de domicílio;

— a baixa capacitação de seus membros: mais de dois terços dos chefes de domicílios indigentes e mais da metade dos de domicílios pobres não-indigentes são ou analfabetos ou têm uma base escolar muito precária;

— uma alta proporção de ocupações agrícolas entre os chefes pobres que vivem nas zonas urbanas das regiões mais desenvolvidas;

— precariedade do emprego e desemprego: um em cada dois chefes pobres que são empregados não têm carteira assinada, contra pouco mais de um quarto total dos Domicílios urbanos; alta proporção de desempregados: considerando a média de desempregados por domicílios, o valor para os domicílios pobres indigentes e quase três vezes e meia (e para os pobres não indigentes bem mais de duas vezes) a média para os domicílios não-pobres.

— concentração regional da pobreza: além de a grande região Centro-Norte (Norte, Centro-Oeste e Nordeste) concentrar maior número de domicílios pobres, concentra também desfavoráveis condições etárias, particularmente no tocante a crianças: duas de cada três crianças urbanas da Grande Região Centro-Norte são pobres. "Na grande região mais atrasada do país, tendo menos de um terço dos domicílios urbanos totais do país e 54% dos domicílios indigentes, estão quase três de cada cinco crianças indigentes do Brasil urbano total".

3. O Welfare State brasileiro e a crise recente

Acreditamos dispor agora dos mais importantes elementos para melhor qualificar o caráter conservador do Welfare State no Brasil, as

estreitas bases sócio-econômicas sobre as quais assentou-se assim como seus logros e dificuldades no período recente de crise e de democratização.

Como vimos na Primeira Parte, dadas as características do financiamento do gasto social, a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de distribuição primária da renda e, portanto, introduzindo medíocres instrumentos corretivos. Por isso mesmo, dificilmente poderia este sistema de políticas, na crise recente, minorar a deterioração das condições de vida da população mais atingida pelo desemprego e pela queda dos rendimentos.

É aí mesmo que se definem alguns dos mais severos limites que incidem sobre o sistema de políticas sociais no Brasil. Os baixos salários presentes na economia brasileira, por um lado, e o altíssimo grau de concentração da renda, por outro, constituem graves e resistentes constrangimentos do nosso padrão de Welfare, respondendo por parte ponderável de suas já tão negativas características morfológicas. Senão vejamos.

Registre-se desde logo a pequena proporção de trabalhadores que contribuem para com o sistema de previdência social, além da reduzida dimensão do mercado formal —contingentes pequenos, portanto, sobre os quais estariam apoiadas as bases de incidência da maior parte dos fundos que financiam a politica social no país. Some-se a isso o baixo poder aquisitivo da população assalariada. Ou seja, estamos frente a uma base contributiva bastante estreita que, por si só, explica parte importante dos baixos e insuficientes valores de benefícios assim como das indesejáveis qualidades dos serviços por ela financiados. Obviamente, na recessão esta situação tende a se agravar.

Em segundo lugar, os insuficientes graus de formalização do mercado de trabalho, o baixo nível salarial e os graus de concentração da riqueza fazem com que a política social tenda a ficar sobrecarregada, principalmente num período recessivo como o recente. De fato, são extremamente fortes as tendências a demandar às politicas sociais soluções a necessidades mais básicas, entre elas até mesmo as de alimentação, que não estão podendo ser satisfeitas nem mesmo quando as pessoas estão formalmente empregadas e trabalhando, muito menos ainda quando integram as franjas mais pobres daquele imenso mercado informal.

Finalmente, os níveis e volumes de populações pobres e indigentes, assim como a natureza dos seus prováveis condicionantes, tais como aparecem acima indicados, desafiam ainda mais a eficácia das políticas sociais. Para além do volume das demandas que sobre ela se concentram, está o fato de que nem sempre o desenho dos programas sociais efetivamente atinge as camadas pobres naquilo que realmente significaria diminuição das probabilidades de seguir pobre ou mesmo

de empobrecer. A reprodução intergeneracional e regional da pobreza, de um lado, e os riscos de empobrecimento para certos grupos etários regionalmente localizados e especialmente relacionados com o mercado de trabalho constituem os mais sérios e rígidos entraves ao bom desempenho das políticas sociais. E muito provavelmente, uma vez mais escapam às possibilidades, escopo e objetivos dos programas sociais controlar os mecanismos reiteradores da pobreza e da miséria. Ao assim ocorrer, o pequeno alcance dos benefícios de programas sociais concorre também, viciosamente, para a reprodução daquela situação de privação social.

Dito de outro modo, é certo que o padrão conservador de Estado de Bem Estar Social brasileiro vigente até meados dos anos 80 atende a poucos e exclui e penaliza, pelos seus mecanismos internos próprios e por suas distorções, parte significativa da população carente brasileira. Mas é também certo que muitos dos limites e distorções que são detectados no nosso sistema de Welfare State inegavelmente lhes são estranhos, isto é, dizem respeito a questões de emprego, salários, distribuição de renda e, portanto, a outros conjuntos de políticas do Estado, a resistentes situações estruturais e particularmente ao tão desalentador comportamento da economia neste último decênio.

Nesse sentido, a década dos 80 é rica em interessantes mas dolorosos ensinamentos. O ajustamento recessivo, ao rebaixar níveis de emprego e salários, além dos altos custos sociais que produziu, fez com que se elevassem acentuadamente os níveis e volumes de demandas sociais ao mesmo tempo em que, ao provocar dificuldades no financiamento do setor público, concorreu para fortes deteriorações na qualidade dos serviços sociais.

Por isso mesmo, podemos afirmar: nem todos os indicadores de insuficiência e distorção podem ser atribuídos ao padrão de políticas sociais vigente; estão antes associados a determinadas características sócio-econômicas, tais como emprego, salários, distribuição de renda e outras, cujos impactos negativos muito dificilmente poderiam ser revertidos pela ação social do Estado. Mesmo assim, coube a certos efeitos socialmente positivos das políticas sociais limitar os impactos mais perversos dos ciclos econômicos recentes. Outra vez a década dos 80 revela situações importantes: como indicamos antes, registram-se nesses anos melhoras nas taxas de alfabetização, escolaridade, cobertura na pré-escola e na educação básica, e mesmo dos serviços de Saúde, além dos indicadores de condições de habitação.

De acordo com as informações do IPEA, tal como estão resumidas por (Faria, 1991) entre 81 e 89, "... além do aumento da escolaridade da PEA, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais caiu de 22.8 para 18.8%; o volume de crianças de 7 a 14 anos fora da escola se reduziu de 30.7 para 16.1% e o volume de pessoas de 10 a 17 anos que não frequentavam a escola passou de 31.2 para 26.8 por cento. A proporção de crianças menores de 5 anos apresentando sintomas de

desnutrição caiu, entre 1974 e 1979, de 46.1 para 30.7% e existem sólidas indicações de queda da mortalidade infantil e de aumento na esperança de vida. A participação de domicílios considerados inadequados no estoque total de domicílios diminuiu de 10.9 para 7.5%; a participação dos domicílios com alta densidade (mais de três moradores por cômodo) caiu de 16.3 para 11.8%; o volume de domicílios dotados de saneamento básico considerado adequado passou de 43.1 para 53.3% e a proporção de pessoas vivendo em domicílios com canalização interna de água passou de 58.0 para 71.0%. (Faria, 1991, p. 33-34)

São assim paradoxais os resultados dos anos 80 no Brasil: um acentuado empobrecimento da população —nesse sentido uma "década perdida"— mas a manutenção de um patamar mínimo de condições de vida atribuível fundamentalmente aos estoques e fluxos de bens e serviços sociais disponíveis aos segmentos carentes da população. Como tem insistido Faria, "As razões desse avanço, talvez paradoxal, numa década marcada pela instabilidade e pela crise, são várias, dependendo do indicador considerado: efeitos de longo prazo em alguns casos, diminuição da pressão demográfica em outros. Estou convencido, contudo, de que a forte mobilização política que também caracterizou a década, associada aos avanços na organização popular e reiteração de eleições democráticas e livres explicam, por caminhos diversos, grande parte desses avanços". (Faria, 1991, p. 34).

Tais considerações ganham importância maior quando se reconstitui e avalia o movimento e as estratégias de reformas do sistema brasileiro de proteção social, tal como ocorreu durante os anos 80, parte e conteúdo do processo de democratização do país.

II. PROPOSTAS E MOVIMENTOS PARCIAIS DE TRANSFORMAÇÕES: DA ABERTURA DO SISTEMA POLITICO ESTRATÉGIA DE POLITICA SOCIAL DA NOVA REPÚBLICA

Uma política ativa de desenvolvimento econômico (com geração de níveis adequados de emprego), elevação salarial e desconcentração da renda passaram a constituir, desde o final dos 70, fortes demandas das oposições que se associaram, no início dos anos 80, àquelas mais propriamente referentes às reformas do nosso sistema de políticas sociais: (Draibe, 1986 e 1990c)[15]

– o aumento e o redirecionamento do gasto social, contemplando uma séria revisão do padrão de financiamento dos programas;

– uma reforma dos parâmetros e perfil da proteção social, segundo critérios socialmente mais justos de equidade, conferindo às políticas sociais um caráter redistributivo mais forte;

– finalmente, uma radical reforma administrativa da máquina estatal responsável pelas políticas sociais, de modo a corrigir as imensas distorções que a caracterizavam e a apoiar a efetivação dos dois objetivos anteriores.

Ou seja, no campo progressista, aquilo que mais tarde se cunhou de "resgate da dívida social" pareceria indicar que tão importante quanto conferir maior centralidade ao gasto social e alterar seu padrão de financiamento, redefinindo a proteção social segundo uma nova concepção de justiça redistributiva, a reforma administrativa no campo das políticas sociais deveria constituir um passo necessário ao tão necessário redesenho das politicas do governo no campo social. Esse foi, afinal, o conteúdo das propostas de reformas dos programas sociais presentes na agenda de reformas da transição democrática no Brasil.

Mas também no centro conservador do governo, naquele último estágio de sobrevivência do regime autoritário, diagnósticos negativos da política social e tentativas de modificações foram timidamente levadas a cabo. De fato, a crise econômica não apenas deixou a nu o déficit social acumulado, elevando mesmo as demandas e suas manifestações agressivas, quanto pôs em cheque aquele padrão de financiamento antes descrito, indicando sua mais clara fragilidade: fundado basicamente sobre contribuições sociais, sua sensibilidade aos momentos recessivos da economia mostrava-se acentuada, inviabilizando mesmo a continuidade de alguns sub-sistemas, tal como o Sistema Federal de Habitação.

Um primeiro movimento de alteração se dá a nível de governos estaduais e municipais. Face aos desastrosos efeitos da hiper-centralização, da fragmentação, das superposições de programas e clientelas, mas também frente às mais fortes pressões e demandas sociais sofridas nos anos 83 e 84 —pela crise, desemprego e omissão do governo federal— tais governos, particularmente os de oposição eleitos em 82, começam a pôr em prática algumas medidas no campo social na sua grande maioria marcadas pelas seguintes características: busca de alternativas de baixo custo; concepções descentralizadas de decisão e gestão de programas sociais; elevação do grau de participação popular, inclusive na produção de bens e serviços sociais (mutirões e ajuda-mútua, por exemplo) e, finalmente, tentativas de integração de ações sociais face a clientelas específicas (menores, favelados, desempregados etc). Por mais tímidas, reativas, parciais e fragmentadas que foram, tais iniciativas tiveram entretanto o mérito de indicar alguns caminhos alternativos que estavam sendo buscados pelos movimentos pró-democratização das políticas sociais-rumos que, de algum modo, passaram a ser assinalados pelos discursos e algumas práticas da Nova República, até o período constituinte.

É possível identificar, tal como já foi esboçado anteriormente (Draibe, 1986),[16] as concepções e estratégias de política social anunciadas pelo governo da Nova República através de seus principais documentos: os produzidos pela COPAG, os Programas de Prioridades Sociais de 1985 e de 1986, o I PND/NR de 1985 e o Plano de Metas de 86.[17]

Há de partida, ao nível dos discursos e documentos, a afirmação de que o resgate da chamada "dívida social" passaria necessariamente por uma reversão das relações entre a política econômica e a política social, de tal modo que a última não permanecesse, como no passado, subordinada à primeira. Antes, através de políticas ativas de retomada do crescimento econômico, de criação de emprego, de elevação salarial e de reformas fiscais progressivas, estariam dados os passos para uma efetiva ampliação da ação governamental na área social.

No que se refere à política social propriamente dita, sublinhemos de um lado o diagnóstico e, de outro, a estratégia de ação proposta.

Em relação ao diagnóstico, os documentos referidos permitem-nos afirmar ter sido ele elaborado através da articulação de dois níveis de análise. De um lado, tratou-se de dimensionar, a partir dos dados disponíveis, a situação social do país, particularmente no referente às taxas de desemprego e aos graus de pobreza e miséria que afetavam porcentuais bastante elevados da população. De outro lado, foram sendo progressivamente identificadas as mais graves distorções do modelo vigente de proteção social: o padrão de financiamento e o padrão organizacional, identificando aquelas distorções já enunciadas. Ou

seja, afirmava-se desde logo a insuficiência de um programa de emergência, muito embora considerado indispensável.

Coerente com aquela concepção, no plano da estratégia de ação, o governo definiu um programa de dupla temporalidade, teoricamente organizado supondo dois diferentes níveis e etapas de intervenção. De um lado, foram concebidos e postos em prática dois Planos de Emergência (os PPS de 85 e 86), voltados para o combate à fome, o desemprego e a miséria mais gritante. Expressando também restrições financeiras e organizacionais, os Programas de Prioridades Sociais buscaram aproveitar ao máximo os programas governamentais federais já existentes nas áreas de suplementação alimentar, com prioridade para as clientelas compostas por crianças, gestantes e nutrizes pertencentes às faixas de renda familiar de até dois salários mínimos. Além dos programas de alimentação e nutrição, incluindo o novo Programa Nacional do Leite, foram propostas medidas pontuais ou regionalmente definidas nas áreas de abastecimento, saúde, educação, habitação, assentamentos agrários, estímulos à integração da pequena produção (de alimentos) e programas regionais de alimentação. Obviamente os PPS expressaram a intenção de constituir um programa de combate à pobreza, modesto se considerarmos que em 86, os recursos previstos giraram em torno a 1.6% do PIB e os efetivamente gastos eventualmente tenham sido da ordem de 1%.[18] Por outro lado, foram concebidos como um conjunto de ações compensatórias para minorar os efeitos da recessão e dos programas de estabilização, nesse caso, o Plano Cruzado.

De outro lado, iniciou um movimento em direção ao que se poderia chamar a grande reformulação do Padrão Brasileiro de Estado de Bem Estar Social. Aqui, a estratégia do Executivo consistiu basicamente em propor a criação de grandes Comissões setoriais responsáveis pelas proposições mais gerais de reformas nos campos da Previdência Social, Assistência Social, Sistema Nacional de Habitação, Saneamento, Educação, Reforma Sanitária, com possíveis rebatimentos sobre as comissões de Reforma Administrativa e Tributária. Vale sublinhar o formato destas Comissões: em geral foram organizadas em cada Ministério pertinente e eram compostas por técnicos e decisores governamentais, especialistas acadêmicos, membros da sociedade civil, em particular representantes de sindicatos e associações profissionais.

Além destes dois níveis e tempos de ação, podemos também assinalar os mais fortes princípios presentes nesta estratégia de reorganização da proteção social no país: a descentralização, com sua forte vertente de municipalização e, eventualmente, de "prefeiturização"; a integração dos serviços e benefícios sociais face a clientelas dadas; a participação popular nos processos de decisão, implementação e controle dos programas sociais. Finalmente, uma concepção alternativa de produzir, organizar e distribuir bens e serviços sociais, contemplando várias dimensões: a desburocratização e a desinstitucionalização da ação estatal, a busca de relações custo-efetividade melhores que as vigentes (isto é, mais baratas), a

incorporação de associações comunitárias na distribuição e operação dos serviços etc. Há, finalmente, um último aspecto a assinalar nesta reconstituição da estratégia e que, em termos do discurso, é recorrente nos documentos oficiais: a tese de que se retirasse de vez para sempre as políticas sociais do mundo do assistencialismo, da tutela e manipulação, do clientelismo e do arbítrio, afirmando o a concepção de direito social da cidadania aos benefícios e serviços sociais públicos.

É bastante negativo o balanço que hoje pode se fazer da política social da Nova República, aquela referida aos anos 85 e 86, período no qual os ímpetos reformistas ainda se manifestavam com certa força. Desde logo, os modestos Programas de Prioridades Sociais apresentaram resultados bastante aquém das metas anunciadas e, o que é pior, a própria ausência de avaliações e acompanhamento, sugerem que teriam sido ainda ineficazes mesmo se contassem com mais recursos. Ou seja, sem uma reforma institucional que garantisse melhores resultados, o programa de combate à pobreza, mesmo dispondo de recursos mais generosos, reiteraria os problemas de desperdício, demoras, desvio de objetivos, descontroles etc.

No que se refere às Grandes Comissões, com a única exceção da Previdência Social —ao criar em 88 o Sistema Unificado Descentralizado de Saúde (SUDS)— não foi definitivamente no âmbito do Executivo que seus tão pouco divulgados resultados se fizeram sentir. Se mérito tiveram algumas delas, foi o de terem contribuído para o debate e decisões dos Constituintes, em 1988.

Enfim, no tocante aos princípios e concepções proclamados, obviamente aqueles referentes à descentralização, participação e integração ficaram prejudicados, uma vez que de fato as reformas não foram efetivadas (com a exceção do SUDS). Mais grave pareceu ser o destino do preceito que afirmava a importância de se evitar o assistencialismo, o clientelismo eleitoreiro, a tutela etc. Principalmente a partir de 1987, quando se reforçaram as forças mais conservadoras do governo e a política econômica reduziu-se à política de estabilização, parece terem sido exatamente estas as marcas das formas de operar as políticas sociais da Nova República, o que de algum modo ganhou expressão no aumento mais que proporcional, entre os programas sociais, daqueles tipicamente assistencialistas, de tipo "emergencial" (por exemplo, os programas da LBA ou os da SEHAC).

III. A REESTRUTURAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM NOVO PADRÃO DE WELFARE STATE?

Inegavelmente, a nova Constituição representou avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente. No plano das características estruturais, morfológicas do nosso Estado de Bem Estar Social, as modificações constitucionais parecem à primeira vista projetar um movimento, um certo deslocamento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país.

Isto porque, vistas em conjunto, as inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Ou seja, a ampliação e extensão dos direitos 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, um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema.

Desde logo, sob o conceito de Seguridade Social foram ampliadas as concepções relativas à previdência, saúde e assistência social: além de se registrar um novo modo de financiamento da área, apoiado em um orçamento único, a redefinição dos planos de benefícios e as proposições sobre as formas de organização apontavam inequivocamente para um patamar bastante elevado de universalização do acesso àquelas três áreas. Registremos rapidamente os princípios e objetivos da Seguridade Social tais como registrados no texto constitucional: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços à toda a população; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutividade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; democratização e descentralização da gestão, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Azeredo e Oliveira, 1989).

É fundamentalmente em relação à saúde que o princípio da universalização da cobertura e atendimento mais se diferencia em relação ao passado: garante-se o acesso igualitário a toda a popu-

lação, o que deverá ser afirmado também pelas futuras proposições em termos organizacionais —a definição de uma rede integrada, descentralizada, regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único em cada nível de governo.

Mas também no referente à assistência social a nova Constituição prescreve um avanço bastante acentuado. Prevista como um direito da população independentemente de contribuições prévias de qualquer natureza, as ações assistenciais são na verdade concebidas à maneira mais contemporânea de definição de renda mínima garantida àqueles que estiverem necessitados, ou cujos rendimentos estiverem em patamar inferior ao um mínimo considerado.[19] Substantivamente, prevê-se aí a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração no mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências, integrando-as à comunidade. Em termos de renda, é garantido um benefício mensal de um salário mínimo ao idoso que não disponha de meios para sua própria manutenção, assim como para pessoas portadoras de deficiências graves. Em termos organizacionais, também nesta área se preconiza a municipalização das ações de assistência e a participação da população na formulação e implementação das políticas.

Em relação à educação, houve também um adensamento considerável. No tocante ao direito ao ensino básico, este está uma vez mais reafirmado, agora sem que se "prescreva" quando se ultrapassa uma faixa etária específica. Em direção à sua efetiva universalização, a Constituição, nas suas disposições transitórias, prevê uma destinação de 50% dos recursos públicos relativos à área para o ensino básico, assim como para a erradicação do analfabetismo, em 10 anos. Está também presente na nova Carta a previsão da extensão gradativa do caráter obrigatório do ensino secundário. Reafirma-se também a gratuidade do ensino público a todos os níveis. E finalmente, de modo inovador, a Constituição de 88 afirma ser a creche e a pré-escola um direito da criança (de 0 a 6 anos), a ser garantido como uma faixa do sistema de ensino fundamental.

No caso da Previdência Social, naquilo que se refere ao plano de benefícios, sem nenhuma dúvida a igualização entre trabalhadores urbanos e rurais constituiu o passo mais importante na correção das desigualdades anteriores do sistema. Além da reiteração da cobertura aos riscos anteriormente considerados, modificações foram introduzidas de modo a permitir a introdução do critério da seletividade para a maior proteção aos segurados de baixa renda e seus dependentes (abono-família); reforço da proteção à maternidade (extensão para 120 dias da licença gestante) e introdução da licença ao pai, quando do nascimento de filhos); a proteção ao desempregado involuntário. No que se refere aos valores dos benefícios, houve uma forte alteração seja porque foram vinculados ao Piso Nacional de Salários, seja porque

foram alterados os critérios de concessão e cálculo, no sentido da ampliação dos valores e garantia de sua manutenção.

Sob vários critérios, pode-se julgar o inegável avanço do sistema de direitos sociais tal como preconizados pela nova Constituição. Para efeitos desse trabalho, é de interesse nos perguntarmos até que ponto o conjunto das transformações assinaladas delineiam, efetivamente, um novo padrão de Welfare State. Em termos mais precisos, tenderemos a aproximarmo-nos do padrão institucional-redistributivo de corte social-democrata de proteção social? O último capítulo trata exatamente dos dilemas e dificuldades que o programa de reforma de políticas sociais vem enfrentando no Brasil.

IV. OS ANOS 90 E A NOVA AGENDA DE REFORMAS

Reformas no sistema brasileiro de políticas sociais estão ainda em pauta, mesmo após as modificações já operadas ao longo dos anos 80. Aos temas anteriormente envolvidos —combate à pobreza, diminuição das desigualdades sociais, ampliação dos direitos da cidadania— soma-se agora a questão do papel das políticas sociais, em particular as de educação e saúde, na formação de recursos humanos dotados das condições físicas e intelectuais adequadas aos projetos de modernização do país. E obviamente continua na pauta de discussão as questões relativas ao financiamento do sistema, aos modos de organizá-lo e ao papel do Estado na produção e oferta de bens e serviços sociais.

Do mesmo modo que nas outras áreas de politicas governamentais, a atual agenda de discussão das reformas dos sub-sistemas de políticas sociais tem admitido posições e receitas polarizadas, ainda que se reconheça que as propostas e recomendações de policies movem-se em campos ainda pouco nítidos, o que está a exigir diagnósticos e estudos mais precisos e inovadores. Vejamos os contornos principais do problema.

De algum modo, no plano institucional —ainda que não no da implementação— a agenda de reformas da transição democrática processou-se. E deixou como questão exatamente a de se definir até onde, efetivamente, o país pode e deve caminhar em direção a um padrão social-democrata de Welfare State. Questão reposta também pela realidade do nosso sistema social, tal como vem se desempenhando de 1990 para cá, na gestão Collor.

1. 1990/1992: Novas formas de gestão, novas propostas de reformas

Sem a pretensão de realizar um balanço do desempenho da política social do atual governo, é preciso registrar alguns pontos de inflexão nas tendências se desenvolviam até 90.

O Plano Collor envolveu, já em março de 90, uma reforma administrativa que alterou o perfil da área social. Entre as medidas mais importantes, estão: a criação do Ministério da Ação Social, agregando todos os programas e instituições assistenciais (LBA; CBIA; Habitação); a junção, sob o novo Ministério do Trabalho e da Pre vidência, das áreas do trabalho e da previdência social; a mais forte integração da medicina previdenciária (INAMPS) com o Ministério da Saúde.

No plano da ação governamental, convém distinguir alguns níveis do desempenho. No que respeita a planos e programas, foram muitos os anunciados desde o final de 1990: Plano de Alfabetização; Projeto Criança; Plano de Ação Imediata –Habitação; Plano Quinquenal de Saúde, Programa de Educação 91-95; Projeto de Reconstrução Nacional; Projeto Minha Gente; e os CIACS. O problema é que, na maior parte das vezes, estes programas, ainda que bem alardeados na mídia, não vieram acompanhados dos recursos e medidas que deveriam viabilizá-los, além de não guardarem nenhuma relação entre si, ou com a política econômica mais geral, não compondo, portanto, um quadro coerente e indicativo da política governamental. Desde logo, a implementação e a continuidade de tais programas não estiveram asseguradas e passaram a estar ao sabor do comportamento dos recursos.

É certo, entretanto, que um modo particular de fazer a politica social foi definido, afetando principalmente os processos de decisão e gestão, de um lado, e as formas de alocação de recursos, por outro: a (re)centralização ao nível Federal das decisões, aliada a uma forma direta de relação com os município e a assistencialização das políticas sociais. Desse modo, impôs-se uma inflexão nas tendências descentralizadoras que vinham se manifestando há uma década, assim como reforçou-se a deformação assistencialista dos programas sociais.

Centraliza-se a politica quando o governo privilegia as relações políticas diretas com as prefeituras, reforçando o poder de barganha do nível federal e enfraquecendo, senão suprimindo, o nível estadual: é exemplar o que acontece com a implementação do Sistema Unificado de Saúde, restringindo os recursos a estados e repassando-os diretamente a municípios. Assistencializa-se a politica quando, além de priorizar a área assistencial dos programas, reforça-se a forma discricionária e arbitrária de alocar recursos e benefícios, pouco referidos, afinal, a direitos da cidadania.

O saldo líquido de ambos os movimentos foi um acentuado reforço dos procedimentos clientelísticos, fisiológicos, populistas e mesmo fraudulentas na distribuição de bens e serviços sociais, em detrimento de uma política social integrada, de programas sociais regulares e contínuos. Processou-se também a uma séria diminuição da capacidade estadual de organizar a política social, enfraquecendo afinal a organização federativa do país.

Outro nível é o do desempenho efetivo dos programas sociais. O agravamento da recessão e seus impactos sobre os recursos públicos, de um lado, e a política de diminuição do gastos público, de outro, afetaram fortemente os recursos federais destinados à área social, principalmente no último ano. A situação das redes públicas de serviços sociais sofreram séria deterioração e tem sido considerada dramática, principalmente nas áreas de saúde e educação.

O terceiro nível a que queremos nos referir é o das propostas de reformas de alguns programas sociais que vêm sendo amadurecidas nesse período, particularmente a da Previdência Social.

Em março de 91, o Executivo apresentou para discussão o Projeto de Reconstrução Nacional no qual, entre outras propostas, está a da reorganização da Previdência Social. Naquele documento, o Governo põe em discussão as seguintes modificações: a criação de um sistema geral básico com tetos de contribuições e benefícios (3 ou 5 salários mínimos) e a organização, tal como permite a Constituição, de um sistema complementar privado (ou público, por exemplo gerido pelo Banco do Brasil), assim como a plena privatização de alguns regimes, em particular o de acidentes de trabalho. Na medida em que os projetos que deveriam detalhar tal proposta não foram encaminhados, não se tem clareza sobre muita coisa. Por exemplo, a questão da assistência médica. Assinala-se também com a possibilidade de ampliar a área de seguros privados de saúde, mas sua relação com o sistema geral não foi tocada. Nas especulações mais políticas sobre o assunto, principalmente pela grande imprensa, sublinhou-se a vontade privatizante que estaria presidindo tal proposta, até porque teoricamente apoiada e incentivada pelos setores empresariais ligados a seguros privados, em particular banqueiros. Supõe-se haver um mercado potencial bastante promissor na área de seguros privados. Na de saúde, foi esta a área que cresceu aceleradamente nos últimos anos, dada principalmente a deterioração do sistema público. Na área previdenciária, já assinalamos que os fundos de pensão já existentes mobilizam somas consideráveis de recursos.

O projeto do Executivo não teve curso, mas teve pelo menos o mérito de reabrir a discussão sobre os problemas do sistema previdenciário, suscitando outras propostas e encaminhamentos. Já em 91, um projeto de reforma passou circular (Teixeira, 1991). Em linhas gerais, tal proposta previa: limitar a cinco salários mínimos o valor dos benefícios em um sistema básico geral; para este sistema, eliminar a contribuição individual dos trabalhadores (já que de pequeno peso - 25% das contribuições ou 13% da receita total); instituir uma contribuição única para as empresas; suprimir a aposentadoria por tempo de serviço (o que levaria a uma economia de 7% sobre a atual estrutura de despesas); criar a previdência complementar pública, operada por regime de capitalização, de adesão voluntária, destinado principalmente para atender os assalariados de rendimentos acima do teto; permitir e regulamentar planos administrados por bancos ou seguradoras; estabelecer um mecanismo especial para os benefícios em manutenção fora do novo plano (eventualmente financiados com recursos do Tesouro, até que terminem); garantir um patamar mínimo de recursos reais para a assistência à saúde e assistência social; finalmente, dar um caráter finalístico ao orçamento da seguridade, limitando-o efetivamente às suas receitas e efetivando o destino do gasto, retirando daí, por exemplo, o gasto com pessoal (incluído então no orçamento fiscal da União).

Mais recentemente, o Congresso Nacional logrou elaborar uma proposta de reforma da Previdência, conhecido como Relatório Brito, a partir de intenso trabalho de recolhimento de sugestões, propostas e adesões. Nas suas linhas mais gerais, propõe: um sistema básico e geral de previdência pública, com tetos de benefícios até 10 salários mínimos; um sistema complementar de adesão voluntária, regido pelo princípio de capitalização e operado por instituições públicas e/ou privadas; a supressão gradual da aposentadoria por tempo de serviço e outras aposentadorias especiais; redução progressiva da contribuição empresarial; eliminação gradual dos regimes especiais de previdência dos funcionários públicos; separação das fontes de custeio da previdência (folha salarial) e da saúde e assistência social (propõe-se fonte nova, a contribuição sobre operações financeiras); gestão paritária (empregados, empregadores e aposentados) do sistema.

O projeto encontra-se ainda em discussão; parte ou modificações dessas propostas aparentemente estão incorporadas no projeto de reforma fiscal que o executivo nesse momento envia ao Congresso. Segundo noticiário da imprensa, propõe-se, em relação ao Projeto Brito, forte redução do teto de benefícios do regime geral —algo em torno a cinco vezes o módulo básico, estimado em US$40— desvinculando portanto do salário mínimo da base do cálculo.

Seguramente, as reformas propostas haver o de despertar resistências e debates. O que merece aqui ser chamado à atenção, para efeitos da nossa argumentação, é a quase reversão dos termos em que, nos anos 80, a questão foi abordada e encaminhada. A unificação das fontes de custeio da seguridade, por exemplo, pareceriam, na agenda dos anos 80, um modo progressista e generoso de reforçar esta área da ação estatal. Hoje, aparentemente, a separação das fontes responde, de um lado, aos recorrentes problemas de custeio da previdência, mas de outro, é pensada como forma de respeitar o caráter de seguro social que tem este sistema, à diferença da saúde ou da assistência social. Por sua vez, a instituição de formas privadas de previdência complementar apóiam-se também neste último argumento, enfraquecendo as teses redistributivistas (e estatistas) da década anterior. Finalmente, o estímulo à emergência de fundos de pensão como forma de mobilizar recursos a serem canalizados para inversões produtivas parece a muitos uma das poucas alternativas com que pode contar o país para financiar o desenvolvimento.

Paradigmaticamente, a reforma da previdência explicita, segundo suas definições específicas, a conformação da nova agenda de reformas dos programas sociais. Os termos mais gerais dessa discussão ser o abordados no próximo item.

2. A nova agenda de reformas: temas e dilemas

Nos anos 80, o movimento de reformas dos programas sociais brasileiros, sob impulsos das forças democratizantes, apontava para um

deslocamento de um modelo conservador de Welfare State, de base meritocrática-particularista, em direção a um padrão institucional-redistributivista, de corte social-democrata. No início dos anos 80, a pergunta central diz respeito tanto às possibilidades quanto à adequação daquele movimento.

Tal como dizíamos na Primeira Parte, em termos de modelo, um sistema institucional-redistributivo de Welfare State tratou de conciliar princípios universalistas de conceber os direitos sociais com uma dada concepção de busca de maior igualdade social via políticas do Estado: por isso mesmo, sua forma se expressa na manutenção de uma renda mínima, e na edificação de equipamentos públicos gratuitos de acesso universal, igualitariamente oferecidos a toda a população. Ora, numa sociedade tão desigual como a nossa, a busca de maior igualdade via políticas sociais tem significado concebê-las com um caráter cada vez mais compensatório, acentuando então menos a concepção universalista e sim a seletiva, dirigida privilegiadamente aos grupos mais carentes. Em outras palavras, é como se, na situação atual, tivéssemos que nos afastar de uma concepção do tipo "dar cada vez mais tudo a todos" —base daquele modelo generoso de proteção— e caminharmos em direção à concepção de "dar mais a quem tem menos", a ação do Estado tendendo a discriminar positivamente os mais necessitados (Franco, R. 1988).[20]

Obviamente, esta não é a forma residual liberal de organizar a intervenção social do Estado, mas sem nenhuma dúvida tende a se afastar das concepções universalistas e equânimes de direitos sociais relativos a toda a cidadania.

Um segundo aspecto da questão refere-se à forma e aos mecanismos através dos quais tender-se-á, no Brasil, a garantir o efetivo cumprimento dos direitos sociais recentemente ampliados. Como já o dissemos, no modelo institucional-redistributivista, a forma típica de fazê-lo foi através da edificação de imensos equipamentos coletivos público e gratuitos, basicamente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Também aqui, assim construiu-se o embrião da ação pública naquelas áreas. A questão, hoje, é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausência de controles. E isso numa época em que a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, o discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais. Estão aí contemplados, a nosso ver, os temas da nova agenda de reformas dos anos 90.

Sem dúvida, esta é uma paradoxal situação. Dificilmente poderíamos retratá-la afirmando tão somente que as reformas anteriores não foram plenamente estabelecidas, o que é em parte verdade. Por isso mesmo, tampouco poderíamos descrevê-la através da expressão "reforma das reformas", até porque novos termos e ênfases ganharam predominância. Para irmos mais diretamente ao ponto, o paradoxo da situação está em que, aparentemente, no momento mesmo em que pareciam estar dadas as condições políticas e institucionais para a edificação de um padrão mais igualitário e redistributivista de políticas sociais, de corte social-democrata, diversas circunstâncias —entre elas as econômicas— vêm impondo uma revisão daquele modelo, apontando talvez para uma reorganização profunda dos seus princípios e parâmetros de estruturação.

A questão maior que vem sendo posta na mesa é a que se refere ao papel do Estado e dos fundos públicos na provisão do bem estar social da população miserável e carente em particular. Os dilemas estatização X privatização, universalismo X seletividade (ou focalização), seguro social X seguridade, patamares mínimos de atenção às necessidades X sistemas complementares; parcerias estado X setor privado lucrativo X setor privado não-lucrativo na produção de bens e serviços sociais —todas estas oposições e alternativas vêm ocupando sistematicamente a nova agenda de discussão sobre o futuro das políticas sociais, remetendo quase todas elas à questão mais geral da reforma do Estado e dos caminhos da modernização do país.

As observações que desenvolvemos a seguir tratam de alguns desses temas. Embora o debate seja relativamente incipiente e as alternativas e propostas pouco amadurecidas, são eles que vêm polarizando a discussão, quase sempre marcada por fortes tonalidades político-ideológicas, das quais tentaremos tomar as distâncias possíveis.

É exatamente face à questão da desigualdade e da pobreza que a discussão sobre o futuro das políticas sociais tem conduzido a certos dilemas, em particular os que levam a se oporem concepções universalistas de políticas a desenhos do tipo seletivo e focalizado de programas especialmente dirigidos à população pobre. Mais uma vez, dificilmente escolhas desta natureza caberiam na camisa de força que coloca de um lado conservadores propondo políticas seletivas e focalizadas, de outro progressistas preconizando políticas universalistas ampliadoras do direito social. O fato que queremos assinalar e que assume contornos de tensão e dilema é que a crise atual tanto põe como possibilidade a ampliação do direito social, através da universalização de programas e a multiplicação de políticas não-contributivas como, ao reduzir os recursos públicos e privados disponíveis para o gasto social, impõe opções, seleção de políticas e prioridades a alguns de seus beneficiários, o que teoricamente contradiz a tendência à universalização anteriormente afirmada.

Isto porque, no plano ideológico, é também no espaço da concepção distributiva de justiça que se arma o argumento de que o gasto público e as políticas sociais, para ganharem força redistributiva e compensatória da desigualdade social, devem privilegiar as camadas pobres da população.

Como vimos, a Constituição brasileira de 1988 consagrou princípios generosos de organização da política social, tratando de superar a forma mesquinha e não condizente com a cidadania com que até então foram observados no país.

O texto constitucional, também abriu a possibilidade de que princípios de seletividade na alocação de recursos e destinação de benefícios pudessem ser observados, de modo a privilegiar os mais necessitados. Em outras palavras, as dramáticas situações de pobreza e miséria do país não poderiam deixar de impor este outro modo de conceber justiça social, qual seja o de, a par de políticas universalistas associadas a direitos da cidadania, estabelecer também modos de focalizar grupos mais vulneráveis da população para aí concentrar a ação estatal.

Sem dúvida está aí localizado um dos desafios mais importantes que tem desafiado os formuladores de políticas. Passaram-se a confrontar, de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor, ao receituário neo-liberal em matéria de política social, que tem enfatizado um dado tipo de reestruturação do gasto social concebido segundo os princípios de seletividade e focalização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, ruptura com compromissos de gratuidade e privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população. Dada a importância dos cenários que por aí parecem se delinear, quando consideradas as perspectivas futuras, vamos nos deter um pouco mais sobre a questão.

Em termos mais simples, tudo isso se traduz na questão dos montantes e volumes de recursos (ou bens e serviços) públicos que podem e devem ser distribuídos, quando de um lado se quer e se supõe o direito universal da cidadania àqueles bens ou, de outro, se quer e se supõe privilegiar, no gasto social, os segmentos mais pobres da população. E obviamente, enganoso seria afirmar ser sempre possível a conciliação desses dois critérios de justiça social.

Mas é claro que há formas muito conservadoras, socialmente regressivas, de organizar, a partir deste argumento, os programas sociais voltados à população pobre e que em geral tem constituído os eixos da política social proposta no bojo das estratégias conservadoras de ajustamento econômico levadas a cabo na América Latina: a focalização, a privatização e a descentralização.

O argumento da focalização apóia-se na comprovação de que o gasto social do Estado não chega, salvo em ínfimas proporções, aos setores pobres. Em conseqüência, é necessário redirecionar este gasto para concentrá-lo nos setores de maior pobreza. A privatização tem sido apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso de recursos induzida na gratuidade de certos serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público, ao evitar que os setores de maior poder apropriem-se de benefícios não-proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los. A descentralização tem sido pensada como uma forma de aumentar a eficiência e eficácia do gasto ao aproximar problemas e gestão, e também transferir novas responsabilidades aos estados e municípios, de alguma forma beneficiados pela Reforma Tributária de 1988.

Efetivamente, tem feito parte da proposta conservadora de ajustamento econômico a tese de que, frente aos níveis atuais de pobreza e carência e face aos esperados resultados sociais negativos do tipo de ajustamento que se impõe (recessão, desemprego, baixos salários, etc), programas dirigidos à população pobre tendem a se tornar inadiáveis, até porque se constituirão também em mecanismos de alívio às tensões e modo de evitar convulsões sociais mais sérias. Um "ajustamento com face humana" foi a expressão que se cunhou para melhor refletir esta tese. Em termos mais concretos, tais projetos envolvem as seguintes propostas; redirecionamento do gasto social; subsídios para alimentação e nutrição; programas de emprego de emergência e busca de "formas alternativas" de produção e operação de serviços sociais (envolvendo organizações não-governamentais) tudo isso, enfatizemos uma vez mais, focalizado sobre a população pobre e tendendo a compor os chamados "programas de emergência".

Em geral a reorientação do gasto social, querendo responder a reais distorções de sua alocação e das socialmente perversas apropriações de seus benefícios, concretiza-se em propostas de alteração da estrutura de tarifas dos serviços, taxando-as de modo progressivo em relação à renda. Mais freqüentemente, concretiza-se em esforços de concentração dos recursos em determinados tipos de programas (as cestas básicas alimentares, por exemplo, ou programas comunitários ou do tipo auto-construção de habitações populares) e nos chamados grupos de risco —na maioria das vezes o grupo materno-infantil para o qual são dirigidos programas de atenção à saúde e de suplementação alimentar (leite, cestas alimentares, controles nutricionais, vacinação etc.). Outra forma menos generalizada mas em geral componente desta estratégia de proteção aos pobres ao longo do período de ajustamento, é constituída por programas de emprego de emergência, em geral na construção civil e/ou na manutenção da infra-estrutura pública, em troca de algum tipo de remuneração mínima.

Coerentemente com a proposta de focalização e seletividade, a tese da privatização dos serviços teria o significado de diminuir o compromisso do Estado com aquelas camadas da população que dispõem de

recursos para comprar no mercado os bens e serviços de que necessitam. A estratégia conservadora de organização de programas sociais de emergência, na América Latina, em geral tendeu a lançar mão ou pelo menos preconizar a privatização dos serviços sociais seja segundo as modalidades mais conhecidas, seja reforçando aquelas outras em que a atividade estatal é substituída menos pelo setor privado lucrativo, antes pelas entidades associativas, pelas organizações não-governamentais (ONGs), pelas organizações da comunidade, etc.

Finalmente, a descentralização da gestão e operação dos serviços públicos tem integrado esta estratégia. Além da justificativa de maior eficácia e racionalidade do gasto, a descentralização é entendida como a abertura de possibilidades de melhor interação, a nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais, assim como da introdução de formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas a nível local, municipal, etc.

Sob diferentes perspectivas tem sido criticada a insuficiência desta estratégia. Efeitos socialmente injustos de tal modelo podem ser previstos, em particular a cristalização da desigualdade através de uma segmentação dos serviços sociais, parte (de boa qualidade) financiada pelos estratos de melhores rendas e apenas a eles dirigida, parte constituindo um sistema estatal de assistência social, de orçamento reduzido, distribuindo tão somente alguns serviços básicos à porção pobre da população.

Mais ainda, sabe-se que a focalização proposta pelo neo-conservadorismo tem tido grandes possibilidades de se transformar em uma espécie de neo-beneficiência, ainda que desta vez a cargo do Estado e não das damas de caridade, como a conhecíamos anteriormente.

Dificilmente alguém negaria a necessidade de programas de emergência para socorrer as populações miseráveis. Afinal, focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não-lucrativos e descentralizar não constituem —e nem podem assim ser considerado— monopólio da estratégia neo-conservadora. Ao contrário, tem havido propostas socialmente progressistas de conceber uma efetiva política voltada para as populações pobres e que, no seu desenho, envolve de modo peculiar aqueles ingredientes tidos como "conservadores". Mas também há que se enfatizar também que o próprio tipo de política econômica de "ajustamento" pode contemplar as raízes mais estruturais da miséria e da pobreza, abrindo um espaço distinto para as políticas sociais, não redutíveis aos programas de emergência, assistenciais e em geral levados a cabo sob forma assistencialista, clientelista, sem qualquer referência a direitos sociais da cidadania.

Reconhecendo a gravidade da situação social, de um lado, e a insuficiência de propostas como a anterior, o que se preconiza é um radical programa de erradicação da pobreza —forma muito mais ambiciosa

e socialmente ampla de conceber a focalização e a seletividade das políticas sociais, simultaneamente à modernização dos grandes subsistemas de saúde e de educação básica, estes sim de corte universalista.

No plano dos processos de implementação dos programas sociais, esta estratégia vem seguidamente acompanhadas das teses de envolvimento da participação popular no controle dos programas, na séria descentralização dos mecanismos de gestão e no envolvimento de movimentos organizados da sociedade nos processos de produção e operação dos programas, formas "alternativas" aos esquemas burocratizados, centralizados, caros e incontroláveis.

Não há dúvida da correção de certas críticas ao enfoque seletivo e focalizado, principalmente quando dissociado de controles e garantias públicas e associado a práticas privatizantes strictu sensu. Certas experiências mostraram que, se assim levados a cabo, introduzem uma precariedade e descontinuidade muito grande na política social, tendendo a assistencializá-la, além de abrir amplo espaço à arbitrariedade dos que decidem sobre a "necessidade" dos beneficiários, verificada através de testes de meios. Também se teme a estigmatização dos beneficiários. Não se pode deixar também de fazer referência aos descaminhos que teoricamente saudáveis processos de descentralização podem sofrer, sempre que ausentes mecanismos adequados de repasses de recursos e um centro capaz de a cada momento reduzir os graus de desigualdade individual, social e regional que podem estar sendo acentuados pela descentralização. Finalmente, é preciso se alertar para a profunda segmentação da cidadania que pode ocorrer, através da duplicidade da política social: uma política para os pobres (em geral uma pobre política) ao lado de uma política os ricos (em geral, rica, sofisticada e muitas vezes também financiada com recursos públicos).

Mas também a concepção universalista, ou se se quiser, o modelo institucional-redistributivista, tem merecido críticas. Desde logo porque, na crise, tende a impedir o estabelecimento de prioridades no interior da política social. Também porque é, na maioria das vezes, associada a exagerados graus de estatismo, burocratismo, institucionalismos —uma vez que a plena garantia dos direitos parecia estar assegurada, como já o dissemos, tão somente quando os programas sociais fossem realizados em instituições públicas gratuitas. Finalmente, porque, pelo menos em alguns casos, o caráter gratuito, uniforme e geral da dispensa de certos bens e serviços sociais introduz aberrantes distorções privilegiando o acesso de grupos já privilegiados da população, em detrimento dos mais necessitados.

Até onde estes cenários e concepções distintas de políticas podem ser avaliados de modo tão polarizado?

Sabemos dos graus exagerados de distorções e das sérias limitações do padrão brasileiro de políticas sociais, principalmente

quando confrontado com os níveis de miséria e desigualdades prevalecentes no país. As modificações mais recentes que este modelo sofreu não parecem ainda ter sido suficientes para, na sua implementação, superar aquele problemas. Por isso mesmo, entendemos que continua presente a questão da reestruturação ou reforma do Estado de Bem Estar Social no Brasil, nestes primeiros anos da década de 90. Como enfrentá-la, dado o quadro de dilemas e críticas que acabamos de assinalar?

A década dos 80 foi extremamente rica em experiências de transformações e modificações no desenho e escopo das políticas sociais, mas neste início dos 90, muito do otimismo com que se havia iniciado aqueles processos parece haver minguado. E por isso, por diversas razões.

Desde logo, parece estar se ampliando a consciência de que muito do que se esperava e se pedia às políticas sociais dificilmente seriam e serão resolvido no seu âmbito. Em outras palavras, por eficazes e efetivas que sejam, não podem tudo resolver, nem são capazes de se constituir em mecanismo de compensação plena do baixo poder aquisitivo da população ou dos custos sociais tão graves de determinados programas de ajustamentos econômicos.

Ainda assim, sabe-se ser grande a margem de alterações possíveis no desenho e escopo das políticas e programas sociais de modo a tornar mais efetivo o gasto social. Até porque, com o agravamento das condições de vida da população e face a cenários pouco otimistas de recuperação econômica no futuro próximo, além das novas exigências impostas por projetos de modernização econômica, fortes e claras prioridades devem presidir as decisões sobre o gasto social. Questão relativamente delicada seja porque esta é uma área que sempre enfrentou dificuldades de indicar prioridades, seja porque, ao fazê-lo —e até por isso— deverá enfrentar com muita coragem aqueles princípios e concepções de justiça social tão arraigados na tradição e nos movimentos pró-reformas dos últimos anos. Nesse sentido, o processamento da nova agenda de reformas de programas sociais, no Brasil, vai muito além da engenharia institucional e da busca de eficácia: é antes de tudo um desafio intelectual, que passa necessariamente pela revisão e reordenação de conceitos éticos e das tradicionais concepções de justiça social. Mais que tudo, passa sem dúvida pela reforma mais geral do Estado.

Notas

[1] Muitos são os trabalhos e autores que vêm se dedicando ao tema da crise do nacional-desenvolvimentismo ou do esgotamento do Estado Desenvolvimentista. Veja-se Martins, Luciano (1992); Fiori, J.L. (1990).

[2] Esta Parte apóia-se fortemente em Draibe & G. de Castro & Azeredo (1991) e em Draibe (1992).

[3] Para economia de exposição, temos utilizado, combinadamente, as tipologias de Welfare State de Titmus (1963), alterada por Ascoli (1984) e recentemente repensada por Esping-Andersen (1990), referidas também em Flora (1986) e Flora & Heidenheimer (1981): o Welfare resi-dual ou liberal, no qual as políticas sociais intervêm ex-post, de modo seletivo e focalizado sobre indivíduos ou grupos específicos, somente quando se manifestam as insuficiências dos canais "naturais" de satisfação das necessidades -o esforço individual, a família, a comunidade, enfim o mercado; o Welfare meritocrático-particularista ou conservador, que apóia-se sobre o princípio do "mérito" ou das performances de cada um no mercado, as políticas sociais apenas intro-duzindo correções sobre insuficiências geradas pelo próprio mercado ou aquelas oriundas das diferenças de oportunidade que marcam os indi-víduos no ponto de partida; o Welfare Institucional-Redistributivista ou Social-Democrata, que concebe o sistema de políticas sociais como parte constitutiva dos Estados Contemporâneos, consagrado à produção de bens e serviços "extra-mercado", garantidos, pelo menos nos seus mínimos, a todos os cidadãos, independentemente de critérios de mérito, necessidades, emergências. As argumentações e dimensões de cada uma destas categorias, assim como suas deriva es posteriores podem ser encontradas em Draibe (1990a; 1990b; 1989a; 1989c).

[4] Segundo BRASIL -MIN.INTERIOR (1989), BRANCO et alii (1989).

[5] Uma descrição e reflexão crítica está em Draibe (1986, v.8, nº 2, p. 13-19). Uma exposição mais sistemática está em Draibe (1989e).

[6] Este item apóia-se no texto de Beatriz Azeredo preparado para Draibe & G.de Castro & Azeredo (1991).

[7] O PIS-PASEP pagava anualmente um Salário Mínimo para os trabalhadores de renda mensal até cinco SM e com pelo menos cinco anos de inscrição no fundo. Este fundo foi extinto com a Constituição de 1988, conforme se verá mais a frente.

[8] Banco Mundial, op. cit., pág. 13 e 15.

[9] Apud Draibe & G. de Castro & Azeredo (1991).

[10] Em texto mais recente, Cardoso de Mello (1991, p. 8) retrata assim a natureza do ajuste exportador: "O ajustamento" aos novos termos foi deliberadamente promovido pela política econômica que: 1) provocou um queda do salário real; 2) permitiu ao setor privado transferir para o Estado suadívida externa; 3) promoveu fortes desvalorizações cambiais; 4)aceitou a subida das margens de lucro; 5) elevou as taxas de juros. A grande empresa, estimulada pelo câmbio e coagida pela recessão, aumentou rapidamente as exportações, defendeu seu patrimônio e sua rentabilidade real, livrou-se da dívida bancária e acumulou grandes excedentes financeiros, valorizadosa altas taxas de juros. A contrapartida, como se sabe, foi o extraordinário agravamento da situação financeira do Estado. Por três razões básicas: 1) pelos efeitos das desvalorizações cambiais sobre a dívida externa; 2) pelas consequências da recessão e da aceleração da inflação sobre a arrecadação fiscale sobre as receitas das empresas estatais; 3) pelo impacto das altas taxas de juros sobre a dívida mobiliária e bancária".

[11] Indicadores de Mercado de Trabalho no Brasil segundo a situação de domicílio, 1988, PNAD 1988, NEPP/UNICAMP.

[12] Idem, Indicadores da PEO, 1988, PNAD 1988.

[13] FSP, 25/06/1989, p. 3.

[14] Informações da POF-IBGE divulgadas em OESP e FSP de 19/06/ 1991.

[15] O autor divide o grupo de pobres entre os indigentes e os pobres não-indigentes. A linha de indigência corta por valores per capita que cobrem tão somente gastos com alimentação; a linha de pobreza não-indigente corta por valores per capita que podem fazer face a todas as necessidades básicas, alimentares e não alimentares. Consideraum terceiro grupo, de não-pobres mas vulneráveis à pobreza, constituído a partir de uma linha que corta por valores iguais a uma vez e meia o valor das linhas de pobreza.

[16] Este item retoma e resume informações e observações desenvolvidas em Draibe, 1986 e Draibe, 1990c.

[17] A COPAG foi a Comissão para o Plano de Governo criada por Tancredo Neves em janeiro de 85, a qual preparou um conjunto de documentos e metas para o governo que teria início em março. Os PPS -Programas de Prioridades Sociais- foram elaborados para os anos 85 e 86, definindo recursos e metas para as áreas de Alimentação Popular; Abastecimento; Atendimento de Necessidades Sociais; Reorganização e Reforma Agrária; Projeto Nordeste; Irrigação e Transportes de Massa. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR) é de meados de 85; em julho de 86, foi apresentado o Plano de Metas.

[18] Cf. NEPP -BRASIL 1986- RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO SOCIAL DO PAÍS, NEPP/UNICAMP, Campinas, 1987.

[19] Em dezembro de 1991 foi aprovado pelo Senado o Programa de Garantia de Renda Mínima, aguardando agora exame pela Câmara de Deputados.

[20] Até porque sabemos que a primeira fórmula requer volumes imensos de recursos, tende a suprimir as prioridades e, finalmente, historicamente, tendeu a beneficiar principalmente a setores médios, que dispõem de melhores recursos para apropriarem-se dos bens e serviços sociais. Cf Franco, R. (1988).

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, J. & BELLUZZO, L.G. (1990) —"*Crise e Reforma Monetária no Brasil*", S Paulo, 1990, mimeo.

ARRUDA SAMPAIO, P., 1990 (coord.) —"*Características e conseqüências da estratégia de ajustamento 'voluntário' de 1981-1982*", relatório de pesquisa Ajustamento e Estabilização noBrasil nos Anos Oitenta: Um Balanço das tentativas, de Seus resultados E de Suas Consequências Imediatas E Para Os Anos Noventa, Subprojeto I, Relatório I.2, CEBRAP, S. Paulo.

BONELLI & LANDAU,1990 - Bonelli, R.; Landau, E. —"*Do ajuste à Abertura: A Economia Brasileira em Transição para os Anos 90*",paper, PUC-RJ, Dep. Economia.

CARDOSO DE MELLO, J. M. (1989) —"*Mudar o Regime para Conservar o Poder*", ensaio, mimeo.

CARDOSO DE MELLO, J. M. (1991) —"*Ensaio*", mimeo.

COUTINHO, Luciano (coordenador) —"*Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil*", pesquisa realizada pelo Instituto de Economia, Unicamp, 1990/1991.

COUTINHO, Luciano (1991) —"*A Reforma do Estado*", ensaio, versão preliminar, mimeo.

DAMILL & FANELLI & FRENKEL, (1991) —"*Shock Externo y Desequilibrio Fiscal. La Macroeconomia de America Latina en los Ochenta —Brasil*", mimeo, CEDES, B. Ayres.

D'ÁVILA VIANA, A.L; G. de Castro, M.H. (1992) —"*BRASIL: A REFORMA DO SISTEMA DE SAÚDE*", subprojeto Reforma dos Programas Sociais (Coord. Sônia M. Draibe), Projeto Cepal —REFORMA DE POLÍTICAS PARA AUMENTAR A EFETIVIDADE DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA, NEPP/UNICAMP, Brasil.

DRAIBE, S.M. (1989) —"*Desarrollo Social en Brasil*", in Revista da Cepal, nº 39, Santiago, Chile.

DRAIBE, S.M. (1990a) —"*As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas*" in IPEA/IPLAN - Para a década dos 90, nº 4, Brasília.

DRAIBE, S.M. (1990b) —"*As políticas de combate à pobreza na América Latina*" in São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação SEADE, 4, nº 2, pp. 18-24.

DRAIBE, S. M. —"*Notas (desanimadas) sobre a política social da nova república*" paper apresentado no GT Economia e Política da ANPOCS, 1986, mimeo.

DRAIBE, S.M.;& G. de Castro, M.H.;& Azeredo, B. —"*O Sistema de Proteção Social no Brasil*", Projeto: Social Policies for the urban poor in southern latin America, Kellog/Mellon —Cebrap, 1991.

FARIA, Vilmar (1991) —"*A conjuntura social brasileira: Dilemas e Perspectivas*", em IUPERJ, Cadernos de Conjuntura nº44, R. Janeiro, dez. 1991.

FRANCO, R. —op. cit.

FIORI, J.L.(1990) —"*Como repensar. Estado sem ser um neo-liberal*", mimeo, 1990.

IPEA (1991) —"*Projeto Agenda*", Brasília.

LOPES, J. B. —"*BRASIL 1989: UM ESTUDO SOCIOECONÔMICO DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA URBANAS*", CAMPINAS, nov 1991, versão preliminar, mimeo.

MACEDO, R. (1987) —"*La infancia en Brasil y la crisis económica: situación del estado de São Paulo*", in CORNIA A.; JOLLY, R.; STEWART, F. —Ajuste con Rostro Humano, Siglo XXI, 1987.

MACEDO, R. —"*The (mis) targetting of Social Programas in Brazil:The Federal Health and Nutrition Programas*", mimeo, 1987.

MARTINS, Luciano (1992) —"*A crise do nacional-desenvolvimentismo*", FSP 26/01/92 e "O Estado e sua crise", FSP, 09/02/92.

NAKANO & BRESSER PEREIRA, 1990 —"*Hyperinflation and Stabilization in Brazil: The First Collor Plan*", paper, 1990, mimeo.

PELIANO, Anna M. —"*O que podemos aprender com a experiência de uma década: uma análise dos programas assistenciais de abastecimento e alimentação*", paper, 1990.

VALLE SILVA, N. (1991) —"*A situação social ao fim da década perdida*", in IUPERJ Cadernos de Conjuntura nº47, R. Janeiro, dez. 1991.

ANEXO ESTADISTICO

QUADRO 1
SINOPSE DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

	Destinação dos Recursos	Contribuinte	Base de Calculo	Aliquota
1. PREVIDENCIA SOCIAL (lei 7787 jul/89)	Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MTPS) para aplicação nas areas de Saúde, Previdencia e Assistencia Social	Empregado e Empregador	Salario de Contribuição	Segurado empregado: 8.0 % - ate NCz$ 360.00 9.0 % - de 360.01 a 600.00 10.0 % - de 600.01 a 1.200 Segurado trabalhador, autonomo, equiparados, segurado empregador e contribuintes individuais: 10% p/ salarios de contrib.menores ou iguais a NCz$ 360; 20% p/ salarios superiores a NCz$ 360
2. PIS (criado pela lei complementar de 07/09/70) lei 2445 de 29 jun/88 lei 2449 de 21 jul/88	Financiamento do Programa do Seguro Desemprego e do abono salarial e ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.	Empresas Privadas	Faturamento Imposto de Renda das empresas.	autarquias e entidades criadas por lei federal com atribuições de fiscalização do exercicio de profissões liberais: 0.65% das receitas orçamentarias. sociedades cooperativas, fundações publicas e privadas, condominios e demais entidades s/fins lucrativos: 1% sobre o total ds folha de pagamento de seus empregados. demais pessoas juridicas: 0.65% da receita operacional bruta (ii)
3. PASEP (criado pela lei complementar de 08/12/70)	Financiamento do Programa do Seguro Desemprego e do abono salarial e ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico	União, Estados, Municipios, Autarquias, Emp. publicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações	Receitas correntes da União, Estados e Municipios, Receitas Orcamentarias e Operacionais das Autarquias, Empresas publicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações	(ii) idem quadro acima.
4.CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO (iii) Lei de criação: nº 7689 -15/dez/1988 Lei nº 8114 -12/dez/90	Financiamento da Seguridade Social	Pessoas juridicas domiciliadas no Pais	Valor do resultado do exercicio antes da previsão para o imposto de renda	8% para as pessoas juridicas em geral e 15% para as instituições financeiras. (iii)
5. FINSOCIAL (iv) - criado pelo decreto -lei nº 1940 de 25/mai/82	Financiamento da Seguridade Social (v) - Art. 56 do Ato das disposições constitucionais - transitorias. Constituição Federal de 1988.	Empresas publicas e privadas	Receita bruta mensal das emp. mercantis; Rendas operacionais e não operacionais das instituições financeiras; imposto de renda devido das empresas prestadoras de serviço.	Empresas exclusivamente vendedoras de serviços: 5.0% Empresas mercantis, financeiras e seguradoras: 2.0% (iv) (v)
6. FGTS (vi) criado pela lei nº 5107 de 13/dez/1966 Reformulado pela lei nº 8036 de 11/mai/1990	Formação de patrimonio individual do trabalhador p/ indenização em caso de demissão e aquisição da casa propria, e aplicações em habitação popular 40% e nas areas de saneamento e de infra-estrutura urbana atraves da Caixa Econômica Federal.	Empregador	Salario do empregado	8% (vi)
7. SALARIO EDUCAÇÃO	Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) um terço e as Secretarias da Educação dos Estados, Territorios e D.F., dois terços, ambos para aplicações prioritarias no ensino de 1o Grau.	Empregadores e Empresas vinculadas a Previdencia Social, empresas e produtores rurais.	Folha de salarios e honorarios definida na legislação previdenciaria, e valor comercial dos produtos rurais das das empresas agricolas.	Empresas em geral: 2.5% Produtores rurais: 0.8%

Nota: Quadro atualizado com as novas regras de contribuição de 1988 e leis promulgadas posteriormente.

QUADRO 2
EVOLUÇÃO DO GASTO FEDERAL SOCIAL CONSOLIDADO –ESTRUTURA DOS RECURSOS– BRASIL 1980-89
(% sobre o total das fontes)

FONTES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TESOURO (1)	26.68	29.86	24.11	23.99	25.37	31.39	32.09	34.87	37.75	48.62
CONTRIB. SOCIAIS	73.05	69.91	75.73	75.98	74.62	68.61	67.91	65.13	62.25	51.38
- FPAS	56.85	55.99	59.11	58.49	60.59	54.13	55.21	53.07	47.91	38.49
- FGTS	15.00	12.77	11.97	10.66	6.99	7.14	4.57	4.99	7.04	3.61
- FINSOCIAL (2)	-	-	3.71	6.08	6.54	6.92	7.77	6.69	6.90	8.99
- FAS	1.19	1.14	0.94	0.75	0.50	0.42	0.36	0.38	0.40	0.29
OUTRAS	0.27	0.24	0.16	0.03	0.01	-	-	-	-	-

FONTE: CONTA CONSOLIDADA DO GASTO SOCIAL, IPEA/IPLAN.
NOTAS: (1) EXCLUI OS RECURSOS DO FINSOCIAL ALOCADOS AOS MINISTERIOS SETORIAIS;
(2) CORRESPONDE AO TOTAL DOS RECURSOS DO FINSOCIAL.

QUADRO 3
GASTO FEDERAL CONSOLIDADO (RECURSOS DO TESOURO, FPAS, FINSOCIAL, FGTS, FAS E OUTRAS FONTES) NAS DIFERENTES AREAS SOCIAIS –BRASIL 1980-90
(Em percentual das areas)

AREAS SOCIAIS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ALIMENT.E NUTRIÇÃO	0.64	0.64	0.77	1.01	1.25	1.97	2.58	2.58	2.29	1.94	2.21
SAÚDE	18.92	17.09	16.94	15.99	19.25	18.93	17.95	24.28	22.13	23.48	19.90
SANEAM. E MEIO AMBIENTE	3.54	4.33	3.83	3.20	2.28	3.73	2.92	4.14	3.60	2.27	2.15
EDUCAÇÃO E CULTURA	9.40	11.17	10.86	10.67	11.88	13.60	16.60	18.36	19.40	17.27	12.13
HABITAÇÃO E URBANISMO	12.41	9.41	9.41	8.56	5.80	4.94	3.85	3.79	6.67	2.18	4.63
TRABALHO	0.38	0.35	0.37	0.39	0.38	0.54	0.74	0.93	0.87	2.98	8.28
ASSIST. E PREVIDENCIA	54.72	57.00	57.83	60.17	59.16	56.30	55.37	45.77	45.04	49.87	50.70
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FONTES: Conta Consolidada do Gasto Social, IPEA/IPLAN.

QUADRO 4
GASTO FEDERAL CONSOLIDADO (RECURSOS DO TESOURO, FPAS, FINSOCIAL, FGTS, FAS E OUTRAS FONTES) NAS DIFERENTES AREAS SOCIAIS –BRASIL 1980-90
(Em percentual do P.I.B.)

AREAS SOCIAIS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	0.06	0.06	0.08	0.09	0.10	0.17	0.22	0.25	0.24	0.21	0.26
SAÚDE	1.76	1.74	1.72	1.51	1.53	1.60	1.57	2.34	2.32	2.53	2.35
SANEAM.E MEIO AMBIENTE	0.33	0.44	0.38	0.30	0.18	0.31	0.25	0.40	0.38	0.24	0.25
EDUCAÇÃO E CULTURA	0.89	1.14	1.11	1.01	0.95	1.15	1.45	1.77	2.04	1.86	1.43
HABITAÇÃO E URBANISMO	1.14	0.95	0.95	0.80	0.46	0.42	0.34	0.38	0.70	0.24	0.55
TRABALHO	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.05	0.06	0.09	0.09	0.32	0.98
ASSIST.E PREVIDENCIA	5.04	5.74	5.81	5.64	4.69	4.74	4.83	4.40	4.71	5.38	5.99
TOTAL	9.25	10.10	10.09	9.39	7.94	8.44	8.73	9.63	10.47	10.78	11.81

FONTES: Conta Consolidada do Gasto Social, IPEA/IPLAN; FIBGE (Contas Nacionais).

QUADRO 5
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL -BRASIL 1980-90
(Em percentual)

FONTES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TESOURO	56.16	66.08	86.82	94.31	95.99	97.98	2.58	100.00	100.00	100.00	100.00
Ordinario e Vinculado(1)	56.16	66.08	37.08	13.04	44.65	93.42	2.43	100.00	100.00	100.00	100.00
FINSOCIAL (2)	-	-	49.74	81.27	51.34	4.55	2.41	-	-	-	-
FPAS	12.35	11.56	8.41	5.69	4.01	2.02	0.02	-	-	-	-
OUTRAS(4)	31.49	22.36	4.77	-	-	-	-	-	-	-	-
2. SAÚDE	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TESOURO	13.02	14.60	15.81	18.94	16.87	21.04	22.72	19.46	19.93	27.54	21.15
Ordinario e Vinculado(1)	13.02	14.60	15.81	16.92	14.71	18.48	22.44	19.46	19.93	27.54	21.15
FINSOCIAL (2)	-	-	-	2.01	2.16	2.56	0.28	-	-	-	-
FPAS	86.13	84.57	83.01	80.32	82.73	78.55	77.05	80.39	79.65	72.22	78.85
FAS(3)	0.48	0.27	0.42	0.57	0.32	0.42	0.23	0.15	0.42	0.25	...
OUTRAS	0.37	0.56	0.76	0.17	0.08	-	-	-	-	-	-
3. SANEAM.E PROT. AO MEIO AMBIENTE	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TESOURO	15.88	12.51	13.98	11.47	18.15	9.39	18.15	21.60	15.43	18.87	24.91
Ordinario e Vinculado(1)	15.88	12.51	13.98	11.47	18.15	9.39	18.15	21.60	15.43	18.87	24.91
FINSOCIAL (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FGTS	84.12	87.49	86.02	88.53	81.85	90.61	81.85	78.40	84.57	81.13	75.09
FAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. EDUCAÇÃO E CULTURA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TESOURO	93.16	93.71	95.55	96.59	97.80	98.87	98.85	99.04	99.26	98.64	100.00
Ordinario e Vinculado(1)	93.16	93.71	95.55	95.99	96.40	98.21	98.69	99.04	99.26	98.64	100.00
FINSOCIAL (2)	-	-	-	0.60	1.40	0.66	0.17	-	-	-	-
FAS	0.61	0.86	0.74	0.50	0.50	0.50	0.40	0.45	0.74	0.31	...
CREDITO EDUCATIVO (FAS)	6.23	5.43	3.72	2.91	1.70	0.64	0.75	0.51	0.00	1.06	...
5. HABITAÇÃO E URBANISMO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TESOURO	2.54	4.03	7.27	8.33	11.39	23.50	43.27	57.69	39.95	11.33	8.00
Ordinario e Vinculado(1)	2.54	4.03	3.71	3.03	9.99	8.17	43.27	57.69	39.95	11.33	8.00
FINSOCIAL (2)	-	-	3.56	5.30	1.40	15.34	-	-	-	-	-
FGTS	97.46	95.97	92.73	91.67	88.61	76.50	56.73	46.16	60.05	88.67	92.00
6. TRABALHO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TESOURO	99.28	97.02	97.23	94.83	97.74	98.77	99.61	99.30	97.78	99.72	100.00
Ordinario e Vinculado(1)	99.28	97.02	97.23	94.83	97.74	90.77	99.61	99.30	97.78	99.72	100.00
FINSOCIAL (2)	-	-	-	-	-	8.00	-	-	-	-	-
FAS	0.72	2.98	2.77	5.17	2.26	1.23	0.39	0.70	2.22	0.28	...
7. ASSISTENCIA E PREVIDENCIA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TESOURO	25.53	26.86	21.82	23.95	24.41	30.15	25.38	26.51	32.60	...	...
Ordinario e Vinculado(1)	25.53	26.86	21.82	23.83	24.26	30.08	25.37	26.51	32.60	...	...
FINSOCIAL (2)	-	-	-	0.12	0.15	0.07	0.01	-	-	-	-
FPAS	74.42	73.11	78.16	76.02	75.58	69.84	74.60	73.45	67.39	...	...
FAS	0.05	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.03	0.04	0.01	-	-

FONTES: Balancos Gerais da União, FPAS, FINSOCIAL, FAS, FGTS E OUTRAS FONTES.
(1) - Inclui recursos do FINSOCIAL alocados nor orcamentos dos Ministerios Setoriais;
(2) - Recursos incluidos em EGU e alocados nos Ministerios atraves do BNDES;
(3) - Inclui recursos para saneamento;
(4) - Inclui FAS;
(5) - Os valores das series foram convertidos para preços de 1989, utilizando-se o IGP-DI.

QUADRO 6
CARGA TRIBUTARIA BRUTA POR NIVEIS DE GOVERNO E POR PRINCIPAIS TRIBUTOS -BRASIL 1980-1990
(Em percentual do P.I.B.)

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
UNIÃO	18.42	18.58	19.19	19.19	16.07	16.39	17.54	16.40	15.69	14.80	17.32
PRINC. TRIB. ORCAM. FISCAL(2)	8.10	7.87	7.34	9.01	8.61	8.87	8.89	8.35	8.73	7.07	8.21
- I.R.	2.91	3.08	3.17	3.74	4.03	4.44	4.47	3.72	4.11	3.95	3.96
- I.P.I.	2.20	2.14	2.10	1.96	1.25	1.74	2.07	2.34	2.03	2.04	2.16
- I.O.F.	0.95	1.14	1.10	0.67	0.78	0.52	0.64	0.55	0.33	0.15	1.19
- OUTROS	2.04	1.51	0.97	2.64	2.55	2.17	1.71	1.74	2.26	0.93	0.90
CONTRIB. DA SEGURID. SOCIAL(3)	6.17	6.42	7.63	7.02	6.04	5.96	6.71	6.02	5.52	6.08	7.41
- SOBRE A FOLHA DE SALARIOS (4)	5.15	5.36	6.25	5.48	4.70	4.56	4.96	4.56	4.12	4.28	4.55
- SOBRE O FATURAMENTO	1.02	1.06	1.38	1.54	1.34	1.40	1.75	1.46	1.40	1.61	2.38
.FINSOCIAL	-	-	0.37	0.57	0.52	0.58	0.68	0.65	0.72	1.01	1.37
.PIS-PASEP	1.02	1.06	1.01	0.97	0.82	0.82	1.07	0.81	0.68	0.60	1.01
- SOBRE LUCRO PESS. JURIDICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.19	0.48
F.G.T.S.	1.32	1.38	1.42	1.27	0.99	1.00	1.47	1.06	0.80	1.31	1.32
DEMAIS TRIBUTOS	2.83	2.92	2.78	1.89	0.43	0.56	0.47	0.97	0.64	0.34	0.38
ESTADOS	5.34	5.26	5.41	5.17	5.17	5.60	6.72	5.89	5.60	6.55	7.29
I.C.M./I.C.M.S.	4.79	4.77	4.84	4.65	4.63	5.13	6.07	5.26	5.00	6.07	6.77
DEMAIS TRIBUTOS	0.55	0.49	0.57	0.52	0.53	0.47	0.65	0.63	0.60	0.48	0.52
MUNICIPIOS	0.91	0.81	0.67	0.70	0.58	0.54	0.62	0.58	0.60	0.60	0.84
TOTAL	24.67	24.65	25.27	25.06	21.82	22.53	24.88	22.87	21.89	21.95	25.45

FONTE: AFONSO, J.R.R. e VILLELA R. "ESTIMATIVA DA CARGA TRIBUTARIA NO BRASIL EM 1990 E SUA EVOLUÇÃO NAS DUAS ULTIMAS DECADAS". Boletim Conjuntural do IPEA, n. 13, abril, NEPP/UNICAMP, 1991.
Elaborada a partir de: Contas Nacionais, FGV e FIBGE (PIB e Receita Tributaria por nivel de Governo, ate 1989); FGV/CEF; FIBGE/DACMA; Balanços Gerais de União; MPAS/Dataprev; BNH/CEF receita tributaria federal desagregada; NEFP/CONFAZ (ICM-ICMS).

OBS: Tributos no conceito da contabilidade nacional liquida (exclusive restituições e incentivos) de impostos, taxas e contribuições, inclusive de dívida ativa, multas e juros.

NOTAS: (1) Estimativa Preliminar: arrecadação efetiva dos principais tributos federais e do ICMS; demais tributos estimados mantida a estrutura da carga de 1989; (2) Receita tributaria + receita de contribuições informada no Balanço Geral da União, exclusive contribuições para a seguridade social; (3) Composição valida a partir de 1989; (4) Paga por empregados e empregadores para o INPS/INSS.

QUADRO 7
SISTEMA DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL;
EVOLUÇÃO DO NUMERO DE SEGURADOS DA PREVIDENCIA SOCIAL -BRASIL 1930/1990

	TOTAL	IND CRESC	ATIVOS (1)	INATIVOS (2)	TX.DEP.(AT/INAT)
1930	150 470	100	142 464	8 006	17.79
1940	1 947 809	1 294	1 912 972	34 837	54.91
1950	3 035 000	2 017	2 857 000	178 000	16.05
1960	4 574 000	3 040	4 058 000	516 000	7.86
1971	11 554 487	7 679	9 640 695	1 913 792	5.04
1980	31 683 149	21 056	23 782 216	7 900 933	3.01
1986	38 574 761	25 636	27 479 500	11 095 261	2.48
1987	40 347 411	26 814	28 437 708	11 909 703	2.39
1988	40 880 696	27 169	29 361 276	11 519 420	2.55
1990 (e)	48 000 000	31 900	35 000 000	13 000 000	2.69

FONTE: POSSAS. (1981), pg 217, Coord. de Informatica da Sec. de Planejamento do INPS e IBGE, Anuario Estatistico, 1990; NEPP/UNICAMP, 1991.
OBS: (1) Foram considerados desta categoria os trabalhadores que contribuem para a Previdencia; (2) Ate 1971 estão incluidos nessa categoria todos os segurados amparados por beneficios, com exceção da pensão por morte, devida aos dependentes. A partir de 1980, o numero de inativos foi estimado como equivalente ao numero de beneficios em manutenção; (e) Estimado.

QUADRO 8
DISTRIBUIÇÃO DO NUMERO DE BENEFICIOS EM MANUTENÇÃO,
POR TIPOS PREVIDENCIA SOCIAL -BRASIL (1980-89)
(%)

BENEFICIOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(1)
APOSENTADORIAS	47.98	48.67	49.34	49.68	49.86	50.18	50.45	48.74	51.58	50.38
invalidez	16.28	16.80	17.06	17.38	17.12	16.77	16.83	16.16	16.97	16.28
velhice	22.05	22.10	22.22	21.82	22.19	22.17	22.23	21.44	22.86	22.54
t. servico	9.65	9.76	10.06	10.48	10.55	11.24	11.40	11.13	11.76	11.55
ABONOS	1.61	1.40	1.32	1.21	1.00	0.97	0.96	0.94	1.08	1.21
PENSÕES	21.29	21.46	21.83	21.80	22.65	23.22	23.79	23.51	25.53	25.80
AUXILIOS	8.80	8.73	8.28	8.70	7.95	7.09	6.32	6.19	4.92	5.93
R.M.V.	15.75	15.04	14.35	13.72	13.53	13.31	12.90	12.12	12.49	11.85
BEN. AC. TRAB.	3.03	3.23	3.46	3.51	3.65	3.88	4.20	4.11	4.41	4.84
FUNC. FEDERAL	1.54	1.47	1.43	1.38	1.37	1.36	1.37	4.40		
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
(nº abs. em mil)	(7 901)	(8 669)	(9 150)	(9 942)	(10 289)	(10 773)	(11 095)	(11 910)	(11 519)	(12 234)

FONTE: Coordenadoria de Informatica da Secretaria de Planejamento do INPS. NEPP/UNICAMP
OBS: (1) Dados Preliminares

QUADRO 9
EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE INTERNAÇÕES POR 100 HABITANTES/ANO -BRASIL 1980-88(1)

Ano	Total de Internações	Taxa Bruta de Internação (2)	Internação		Taxas Especificas (3)	
			Urbana	Rural	Urbana	Rural
1980	11 753 451	9.9	9 562 121	2 191 330	11.9	5.7
1981	13 193 536	11.0	10 778 148	2 415 388	12.7	7.0
1982	13 070 882	10.7	10 424 009	2 646 873	11.9	7.5
1983	12 071 162	9.6	9 677 636	2 393 526	10.7	6.8
1984	12 669 349	9.9	10 514 041	2 155 308	11.3	6.1
1985	12 095 740	9.2	10 063 540	2 032 200	10.5	5.7
1986	11 394 826	8.4	10 409 358	985 468	10.5	2.7
1987	11 758 245	8.3	11 350 993	407 252	11.0	1.1
1988	7 659 857	5.3	7 473 347	186 510	7.0	0.5

FONTE: Sistema SINTESE, Previdencia em Dados, vol 4, #2, DATAPREV, 1989; NEPP/UNICAMP, 1991.
OBS: (1) Posição ate novembro; (2) Total de Internações/População Total; (3) Identica a Taxa Bruta, porem relacionando populações urbana e rural.

QUADRO 10
DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES DAS DESPESAS, POR TIPOS DE BENEFICIOS PREVIDENCIA SOCIAL –BRASIL (1980-89)
(Em Percentual)

BENEFICIOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
APOSENTADORIAS	51.66	52.06	52.54	53.48	55.25	56.83	56.24	56.15	55.52	53.12
invalidez	13.17	13.30	13.51	13.67	14.07	15.06	15.11	15.09	14.84	14.16
velhice	12.59	12.66	12.70	12.95	12.97	13.32	13.48	13.66	13.20	12.59
t. servico (1)	25.90	26.09	26.32	26.85	28.21	28.46	27.65	27.41	27.48	26.36
ABONOS (2)	6.28	6.09	6.36	6.08	5.10	3.90	5.96	6.03	5.27	12.78
PENSÕES (3)	11.23	11.35	11.49	11.66	13.39	14.97	14.67	14.68	14.61	13.95
AUXILIOS (4)	12.05	12.16	12.32	12.51	9.21	7.61	7.31	7.42	7.61	7.24
AUX. FUN.	0.25	0.25	0.25	0.26	0.20	0.18	0.18	0.18	0.18	0.17
R.M.V. (5)	6.46	6.53	6.57	6.69	5.59	5.36	5.26	5.27	5.27	5.01
SAL. FAMILIA	7.08	6.58	5.35	4.23	4.77	5.21	4.88	4.72	3.51	2.09
SAL. MATERN.	1.00	0.93	1.10	0.99	1.10	1.16	1.04	1.10	1.37	1.37
PECULIOS	0.34	0.34	0.34	0.35	0.40	0.49	0.49	0.48	0.48	0.46
BEN. AC. TRAB.	3.66	3.69	3.68	3.74	4.99	4.30	3.97	3.97	6.17	3.82
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FONTE: Coordenadoria de Informatica da Secretaria de Planejamento do INPS; NEPP/UNICAMP
OBS: (1) Nesta categoria estão incluidas as aposentadorias de Economiarios e as especiais; (2) Foram considerados os abonos anuais e os de permanencia em serviço; (3) Inclusive as pensões de Economiarios; (4) Compreende Auxilio-Doença, Natalidade e Reclusão; (5) Compreende R.M.V. para invalidos e idosos.

QUADRO 11
RELAÇÃO MEDICOS/POPULAÇÃO –BRASIL 1981/1988

	Medicos	População (mil hab)	Med/1000 hab
1981	155 819	124 067.7	1.3
1983	180 399	129 766.1	1.4
1985	198 329	135 564.4	1.5
1987	206 382	141 452.2	1.5

FONTE: IBGE- Estatisticas da Saúde, varios anos e Anuario Estatistico, 1990, para população; NEPP/UNICAMP, 1991.

QUADRO 12
DISTRIBUIÇÃO DE LEITOS PARA INTERNAÇÃO ENTRE PÚBLICOS E PRIVADOS, SEGUNDO AS REGIÕES DO PAIS –BRASIL 1988

BRASIL E REGIÕES	PÚBLICOS			PRIVADOS	TOTAL
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL		
BRASIL	5.46	13.55	3.89	77.09	100.00% (527 196)
NORTE	14.28	27.66	2.63	55.42	100.00% (17 018)
NORDESTE	4.80	20.55	5.43	69.22	100.00% (109 461)
C-OESTE	4.95	9.35	5.11	80.59	100.00% (38 620)
SUDESTE	5.56	12.36	3.24	78.83	100.00% (268 431)
SUL	4.56	7.96	3.68	83.80	100.00% (93 666)

FONTE: FIBGE ESTATISTICAS DA SAÚDE VOL. 13 - 1988; NEPP/UNICAMP, 1991.