

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP

1989

VILMAR E. FARIA
MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

Observadores dos processos de transição democrática que vêm tendo lugar em diversos países nas últimas décadas (Grécia, Espanha, Portugal, Argentina, Uruguai etc.) acompanham com interesse o desempenho do governo da "Nova República", no Brasil. Resultado de um processo relativamente longo de transição, marcado pela ausência de uma ruptura política e institucional significativa, por um lado, e acompanhado de uma crise econômica tanto na frente interna como na frente externa que tem se mostrado rebelde às diversas terapias, por outro, o processo de transição no Brasil parece estar sob constante ameaça¹.

O peso da crise econômica e as incertezas derivadas de um processo constituinte ainda inconcluso (março de 1988) têm levado a que se focalize o debate em torno das questões relativas às medidas de ajuste econômico, ao manejo da questão da dívida externa e às definições constitucionais. Com isso, pouco se tem refletido, de forma sistemática, sobre outra dimensão estratégica do processo de transição: o desempenho político e operacional do governo de transição no campo específico das políticas sociais.

Entretanto, o desempenho do governo da Nova República nesse campo (atenção à saúde, assistência previdenciária, habitação e saneamento básico, educação, segurança pública e justiça, alimentação e nutrição constitui dimensão crítica do processo de consolidação da democracia no país por pelo menos três razões principais.

Estruturalmente, em virtude da enorme dívida social que a nação contraiu consigo mesma ao longo de sua história e que se agravou durante o prolongado período de desenvolvimento econômico com exclusão social que caracterizou o regime militar.

Estrategicamente, pela importância que os programas estatais na área social adquiriram seja na reprodução da sociabilidade cotidiana de vastas camadas da população, seja como espaço no interior do qual se abrigam os interesses de grupos profissionais significativos (funcionários, professores, médicos, pessoal de saúde, etc.) seja, ainda, pela magnitude dos interesses econômicos que deles dependem (construção civil, complexo farmacêutico-hospitalar etc.).

1 Já extensa a bibliografia sobre a transição no Brasil, inclusive comparativa. Nesse texto apoiamos-nos, basicamente, nos trabalhos de LAMOUNIER (1985), O'DONNELL, SCHMITER e WHITEHEAD (1986), CAMPKILLO DE SOUZA (1988) e REIS (1987), onde as características e peripécias do processo de democratização no Brasil são exaustivamente analisadas.

Politicamente porque, por um lado, parcela considerável das forças de oposição ao regime militar cresceram e se aglutinaram, em grande medida, pela crítica constante e crescente à política social dos governos militares e da correspondente promessa de sua reformulação e expansão. Assim, ao lado da transformação do regime político e das modificações no padrão de política econômica, a crítica aos programas habitacionais do complexo SFH/BNH, à política de atenção à saúde e previdenciária do sistema INPS/INAMPS, à política educacional e aos serviços governamentais de segurança pública e justiça serviram de ponto nodal de aglutinação de várias forças de oposição ao regime. E, a partir dessas críticas um conjunto de mudanças em profundidade nessas várias frentes constituiu a plataforma básica das campanhas eleitorais e políticas que deram substância ao movimento redemocratizador². Por outro lado, porque o controle das agências e programas de política social constituem recurso político estratégico, quer do ponto de vista da legitimação do regime e do governo, quer do ponto de vista dos partidos, de seus quadros políticos e de suas respectivas clientelas.

Por essas razões, o exame das possibilidades de consolidação da democracia no Brasil, nesse momento crítico da vida nacional passa, também, por uma análise dos compromissos do Governo da Nova República na área social, por um diagnóstico de seus êxitos e fracassos e por uma avaliação das conseqüências políticas desse desempenho para o futuro da democracia.

Nesse trabalho, examinamos de forma sucinta esses pontos, desdobrando a análise em quatro partes. Na primeira, procuramos indicar o conteúdo da agenda da Nova República e as escolhas em matéria de Política Social realizadas a partir dessa agenda. Na Segunda, examinemos os resultados operacionais alcançados até recentemente. Na terceira, tratemos de investigar as causas e os constrangimentos que possam explicar esse desempenho e, para concluir, na quarta parte, oferecemos algumas idéias com respeito ao possível impacto desses resultados para a consolidação e a estabilização da democracia no país.

2 A literatura sobre a situação social do país no início da década de 80 e sobre as políticas sociais dos governos militares é ampla e variada. Mencione-se, entre outros, TAVARES DE ALMEIDA e SORJ (1983), BARROS SILVA E FÁRIA (1985), BACHA E KLEIN (1986), JAGUARIBE (1986), SANTOS (1978), DRAIBE (1986). NEPP/IE/UNICAMP(1985 e 1986) e WDLRD BANK (1987). Sobre os programas partidários consulte-se, a título de exemplo, o documento do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), intitulado *Esperança e Mudança*, e o documento-compromisso da Aliança Democrática.

A AGENDA DA NOVA REPÚBLICA: PROMESSAS E ESCOLHAS

Em resposta ao dramático quadro social produzido pelo regime autoritário, à crise econômica marcada por elevados índices inflacionários, à enorme dívida interna e externa, ao descontrole governamental e à herança legislativa e institucional autoritária, por um lado, e em decorrência das características da frente oposicionista que empalmou a bandeira da transição pactada (onde tiveram abrigo forças heterogêneas e conflitantes), por outro lado, “a agenda política do governo pós-autoritário concentrou um grande número de tarefas complexas a serem executadas num curto espaço de tempo: elaborar uma nova Carta Constitucional; tomar medidas de política econômica destinadas a alterar a estrutura agrária e a distribuição da renda; solucionar os problemas trazidos pela dívida externa; remover da legislação instrumentos autoritários; criar novos regulamentos para o processo eleitoral, para a reestruturação partidária e para a ordenação dos trabalhos constituintes” (CAMPELLO DE SOULA, 1988, p. 66). Além disso, o governo da Nova República se comprometeu a garantir taxas razoavelmente elevadas de crescimento econômico, a fazer face às situações de emergência a que a crise do início da década de 80 submetera as camadas mais pobres do país e a alterar o padrão de atuação do Estado na área social.

Quanto a este último aspecto, constavam na agenda da Nova República:

- a reestruturação do padrão de financiamento dos gastos sociais sobretudo no que diz respeito a um melhor equacionamento do papel dos fundos especiais e do orçamento fiscal e a uma diversificação das fontes de financiamento de modo a amortecer o choque negativo das flutuações econômicas sobre as receitas;
- a reorganização do aparelho de prestação de serviços sociais, bastante desorganizado em virtude da precedente centralização decisória e operacional, institucionalmente fragmentado em diversas agências competitivas, com um quadro de pessoal mal pago, mal preparado e desmotivado e que, por isso, se mostrava ineficaz e ineficiente, apesar da quantidade e da abrangência dos programas sociais existentes³;

3 Segundo análise recente do Banco Mundial o governo brasileiro, em seus vários níveis, já destinava cerca de 18% do PIB aos gastos sociais, valor este superior à média dos países em desenvolvimento. Os indicadores de resultados (como as taxas de mortalidade infantil, a matrícula na escola secundária, os déficits habitacionais, o valor dos benefícios previdenciários para os segmentos mais pobres etc.) entretanto, situam o Brasil entre os países menos desenvolvidos. Ver WORLD BANK, 1988, passim. De qualquer modo, a correlação entre o montante de recursos gasto na área social e os resultados obtidos deve ser relativizada, dada a magnitude e complexidade dos problemas sociais existentes no país.

- a promoção de amplo debate por parte de diferentes setores da sociedade civil tendo em vista a própria definição de um modelo de política social que compatibilizasse o formato da intervenção governamental com os requisitos de eficácia, eficiência, equidade e justiça e que correspondesse, simultaneamente, às exigências de democratização da gestão governamental. Tal promessa continha, explicitamente, a esperança de maior descentralização decisória e executiva, maior participação comunitária na definição, gestão e controle dos programas e, também, a garantia de novos programas de emergência ou ampliação dos já existentes para fazer face, no curto prazo, às situações de fome e desemprego geradas pela crise econômica.

Uma agenda dessa magnitude e dessa complexidade exigiria que o governo avancasse, simultaneamente, nas dimensões fiormal e substantiva do processo de democratização (LAMOUNIER, 1985), no entanto, pela natureza das forças heterogêneas e contraditórias articuladas na frente oposicionista, não se estabeleceu uma, hierarquia clara de prioridades politicamente legítimas, tanto no que se refere ao ritmo de avanço no plano formal quanto no que diz respeito.-ao plano substantivo, em geral e às medidas específicas e cronologicamente prioritárias de política social.

Comprometendo-se com o resgate dos direitos elementares da cidadania, vários documentos governamentais produzidos no biênio 85/86 - como o Plano da COPAG (Comissão do Plano de Ação do Governo, criada pelo Presidente Tancredo Neves), o Prioridades Sociais-85 (PPS-85), o Prioridades Sociais-86 (PPS-86) e o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1 PND-NR) - trataram de processar essa agenda reafirmando e refinando o diagnóstico da situação social do país já realizado durante a mobilização oposicionista e esboçando a estratégia de intervenção do governo federal na área social.

Assim, organizou-se a atuação governamental em torno de dois eixos básicos: o padrão de financiamento (caráter regressivo, vinculação de fundos, papel do orçamento fiscal etc.) e o padrão organizacional e político (centralização, fragmentação, dispersão de recursos, opacidade política, clientelismo etc.).⁴

Para implementar essa "estratégia de intervenção social" o Governo da Nova República definiu metas prioritárias de curto e médio prazo, distribuindo dois níveis de atuação:

4 DRAIBE, Sonia. "Notas (Desanimadas) sobre a Política Social da Nova República". (ANPOCS, mimeo, 1986).

- o nível dos Planos de Emergência visando o combate imediato à fome, à miséria e ao desemprego, nos quais se dava prioridade aos programas de alimentação e nutrição destinados a atender os segmentos mais vulneráveis da população - gestantes, nutrizes e crianças cujas famílias recebem até dois salários mínimos de renda familiar mensal - e algumas medidas de caráter pontual nas áreas de saúde, abastecimento, educação, construção e assentamentos agrários que pudessem, a curto prazo e topicamente, melhorar a oferta de emprego e a pequena produção de alimentos;

- o nível das Reformas Estruturais que levassem à completa reformulação do “Sistema Brasileiro de Proteção Social”. Nesse nível, além de remeter boa parte do problema para a Assembléia Nacional Constituinte - como a Reforma Tributária, por exemplo, foram criadas diversas comissões de reforma: Administrativa, Tributária, Previdência Social, Sanitária e do Sistema Educacional, entre outras; além disso, proliferaram os grupos de trabalho setoriais. Em ambos casos (comissões e grupos de trabalho) quase sempre foi possível criar espaços para a participação de diversos segmentos da sociedade civil, direta ou indiretamente interessados nas discussões (FAGNANI, 1987).

.A partir dos itens de Política Social incluídos em sua carregada agenda, o governo da Nova República optou por dar ênfase, no curto prazo, às ações assistenciais de emergência e de deslocar para o âmbito de várias comissões e grupos de trabalho e para o Congresso Constituinte as discussões sobre novos projetos de mudança estrutural.

O DESEMPENHO DA NOVA REPÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA SOCIAL⁵

Como mostra recente relatório do banco Mundial, apesar da persistência e eventual agravamento da crise econômica Nova República foi capaz de aumentar os gastos federais com programas sociais em 14,6 e 9,0 por cento, respectivamente no primeiro e segundo ano de seu governo, sem voltar, contudo, aos níveis de gasto per capita atingidos em 1982, como indicam os dados da tabela abaixo.

5 Esse resumo do desempenho da Nova República se faz com base em quatro documentos principais: CASTRO e DRAIBE, 1985 e 1986; FAGNANI, 1987 e WORLD BANK, 1987. Embora a análise aqui apresentada siga de perto esses documentos é de nossa responsabilidade o encadeamento específico da análise aqui desenvolvida.

Tabela 1

Gasto social federal total, *per capita*, e em porcentagem do PIB, e taxa de crescimento. Brasil (1980/86)

Cz\$ bilhões de 1986

Ano	Total	Per capita	% Crescimento	PIB
1980	329	2.527		9,2
1981	335	2.511	- 0,6	10,0
1982	356	2.606	+ 3,8	10,7
1983	327	2.341	-10,2	10,2
1984	259	1.817	-22,4	7,9
1985	304	2.082	+14,6	8,6
1986	338	2.270	+9,0	9,3

Fonte: Relatório do Banco Mundial, op. cit., p. 21. NEPP/UNICAMP, 1998.

A queda de mais de 30 por cento no volume do gasto social ocorrida entre 1982 e 1984, ao término do regime autoritário, atingiu mais duramente os programas da área de Saúde e Previdência Social (em 1983) e os das áreas de Habitação, - Urbanização e Saneamento Básico (em 1983 e 1984), já que os primeiros voltaram a recuperar sua posição relativa em 1984.

Tomando esse último ano como referência, podemos observar que o Governo da Nova República concentrou o aumento de seus gastos nos setores de Alimentação, Nutrição, Educação, Cultura e Trabalho e recuperou os níveis de participação relativa atingidos em 1982 pelos setores de Saúde e Previdência Social, em detrimento da retomada dos níveis de gasto em Habitação, Urbanização e Saneamento Básico, cuja participação relativa continuou a cair.

Tabela 2

Distribuição Percentual do gasto Social Federal
Brasil (1980/86)

Programas	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Aliment. Nutrição	0,6	0,6	0,8	0,9	1,3	2,0	2,5
Saúde	18,8	17,3	17,0	14,7	19,5	18,9	17,6
Saneamento	3,5	4,3	3,8	2,9	12,3	3,7	2,8
Educ. Cultura	11,0	11,3	11,8	18,4	11,7	13,9	16,1
Habit. Urbanização	12,1	9,4	9,3	7,8	5,8	4,9	3,8
Trabalho	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	1,0
Prev. Social	53,6	56,7	57,0	54,9	59,1	56,1	56,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Relatório do Banco Mundial, op. cit, p. 22. NEPP/UNICAMP, 1998.

Esse padrão de recuperação e aumento do gasto social reflete tanto mudanças já determinadas por alterações legislativas anteriores ao governo de transição (como a Emenda Calmon)⁶, como oscilações no gasto social decorrentes do padrão de financiamento de alguns de seus programas (cujos recursos dependem da massa de salários e variam com o ritmo do ciclo econômico), como, ainda, a profunda crise e desorganização do Sistema Financeiro de Habitação. Mas esse padrão de recuperação expressa, também, *a prioridade dada pelo governo de transição aos programas de Emergência.*

Levando-se em conta esses determinantes do padrão de recuperação dos níveis de gasto (dentro da estratégia adotada pela Nova República de distinguir Reformas Estruturais e Programas de Emergência), vejamos seu desempenho nos vários setores da Política Social.

Atenção à Saúde

6 A chamada Emenda Calmon, aprovada pelo Congresso em 1984, elevou o percentual de gasto compulsório do Governo destinado à área de Educação.

Na área de Atenção à Saúde, o período de transição vem se caracterizado pela busca de uma redefinição da política centrado no debate sobre a Reforma Sanitária cuja premissa básica é a necessidade de se organizar um sistema único e descentralizado de Saúde. Entretanto, essa reorganização do sistema encontra forte oposição de setores empresariais privados que vêem nisso a possibilidade de uma crescente “estatização” do setor. Em termos do desempenho efetivo dos programas da área de saúde, vale a pena chamar a atenção para aqueles considerados prioritários: o Programa de Auto-Suficiência em Imunobiológicos e o Programa de Controle das Grandes Endemias. Quanto ao primeiro, graça ao reforço de recursos recebidos através dos Programas de Prioridades Sociais, os resultados parecem positivos pois há indícios de que as metas de produção vêm sendo atingidas e mesmo superadas: crescimento da produção de soros anti-oftálmicos e nacionalização da produção de vacinas contra a meningite, febre amarela, tifo e cólera. No que se refere ao controle das grandes endemias, entretanto, os resultados não parecem satisfatórios: a incidência de doenças como o mal de Chagas e esquistossomose pouco se alterou, e de outras, como o dengue, a febre amarela e malária parece até ter aumentado durante o período.

Independentemente das definições da Reforma Sanitária, foi dada continuidade, no período, à estratégia de integração dos vários serviços de Saúde (Inamps, Federais, Estaduais e municipais), através das Ações Integradas de Saúde (AIS), já em implantação desde 1984, agora sob denominação genérica de SUDS (Serviços Unificados de Saúde). Essas ações abrangem hoje cerca de 60 por cento dos municípios brasileiros (2.418). Contudo, essa estratégia, por si só, não tem sido capaz de corrigir algumas das mais importantes distorções características do modelo de atenção anteriormente prevalecente, como a ênfase na assistência curativa individual e no modelo privatista

com subsídio governamental. Além disso, essas ações integradas têm ocorrido em desarmonia com a necessária complementação das medidas de medicina sanitária coletiva. Prova disso é o nível bastante modesto do gasto federal *per capita* em saúde pública, apesar de aumentos recentes no orçamento do Ministério da Saúde.⁷

Finalmente, a ausência de um claro ordenamento normativo e a indefinição dos padrões assistenciais a serem cumpridos pelos diferentes níveis dos serviços de atenção à saúde, tem provocado, nos últimos três anos, distorções no processo de descentralização dos

7 Ver *Brasil 86*, cap. III.

serviços, com o risco de serem gerados sistemas locais altamente heterogêneos, em muitos dos quais se reforça o modelo privatista de medicina curativa individual.

Previdência e Assistência Social

Nesse campo, os anos 85-86 foram ricos em debates e sugestões de transformação do sistema, sem que tenha havido, contudo, mudanças de envergadura.

Particularmente relevante foi a criação de um Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social, com o propósito de elaborar um diagnóstico mais detalhado e propor soluções para a transformação em profundidade do sistema previdenciário. No período, algumas das recomendações desse grupo serviram de base para a ação do MPAS e conduziram à formulação de um ante-projeto para uma nova Lei Orgânica da Previdência Social. Essa nova Lei, se aprovada pelo Congresso, poderá redundar numa alteração significativa do Sistema Previdenciário brasileiro, de fato o pilar básico da Política Social do país.

É digno de nota o fato de que em 1986 o sistema previdenciário registrou saldo orçamentário positivo (em contraste com anos anteriores). Isso se deveu não só a melhores gestões mas, sobretudo, à própria evolução favorável do mercado de trabalho que, neste ano, registrou aumento nos níveis de ocupação (tanto no mercado formal quanto no informal) e de rendimentos, em consequência dos efeitos redistributivos de curto prazo do Plano Cruzado. Com isso, houve um aumento, em 86, de cerca de 9 por cento no número de segurados contribuintes, que atingiu a casa dos 27,5 milhões.⁸

Duas mudanças pontuais na Área Previdenciária devem ser mencionadas por sua significação: a criação do Seguro-Desemprego e do Conselho Superior da Previdência, com o reconhecimento dos Conselhos Comunitários. Essa iniciativa dos Conselhos representa uma importante abertura nos canais de participação social nos mecanismos de decisão e gestão do sistema previdenciário.

Finalmente, no âmbito dos programas assistenciais implementados pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), dados recentes indicam ter havido um crescimento real dos recursos a eles destinados e do número de pessoas e famílias atendidas por esses programas.

8 Ver *Brasil 1986*, cap. I. Nesse relatório se encontra também uma avaliação dos efeitos de curto prazo do Plano Cruzado.

Contudo, os dados indicam, também, que o número de beneficiados cresceu a taxas muito mais elevadas que o volume de recursos (os vários programas assistenciais chegaram a beneficiar cerca de 50 milhões de pessoas em 1987, segundo informações governamentais recentes), redundando numa queda no gasto real *per capita* dispendido nessa esfera de atuação do Governo.

Na área de Alimentação e Nutrição, onde diversos programas foram definidos como emergências e prioritários em vários documentos da Nova República, já mencionados, o desempenho operacional do Governo foi bastante desanimador. Na verdade, persistem - ou até mesmo se agravaram - os mesmos problemas e distorções antes existentes: pulverização de recursos, paralelismo entre programas, superposição de clientela, ampliação de cobertura com queda no volume *per capita* de alimentos distribuídos e, sobretudo, intenso uso clientelístico dos programas.

Dentro desse quadro, começou a ser implementado em 1986 o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e o Programa Primeiro a Criança, de reforço alimentar oferecido nas creches, embora esses programas tenham ampliado o grau de cobertura da população alvo, ainda estão longe de cobrir suas necessidades calórico-proteicas⁹.

Educação

No campo educacional, destaque-se a conjuntura altamente estimulante do ano de 1985, onde houve significativo avanço nas discussões sobre as reformas educacionais que a aprovação da Emenda Calmon alvissareiramente suscitou, em contraste com o ano de 1986 em que a distância entre as esperanças despertadas pelo debate anterior e a definição de uma política coerente e efetiva se tornou evidente. Até agora não se deu a incorporação das propostas nascidas do debate a uma política educacional global e sistemática.

Houve, contudo, avanços quantitativos em alguns programas auxiliares como a Merenda Escolar e Distribuição de Material Escolar e Livros Didáticos. Mas persistem descompassos importantes entre a adoção de metas por esses programas e o cronograma de desembolso dos recursos físicos e financeiros, o que acarreta dificuldades de administração nos pontos intermediários e terminais dos mesmos.

9 Ver *Brasil 86*, cap. VI.

O Ministério da Educação procurou, ainda, municipalizar vários de seus programas, especialmente o de Merenda Escolar e, no plano retórico, seguiu dando prioridade ao Ensino Básico de Primeiro Grau e à Alfabetização de Adultos. A nível de gastos, entretanto, registrou-se, em 1986, substancial queda dos recursos destinados ao Ensino de Primeiro Grau, cuja participação relativa caiu.

Habitação e Desenvolvimento Urbano

O desempenho do governo da Nova República na área de Desenvolvimento Urbano - que compreende os programas de Habitação, Saneamento Básico e Transporte Coletivo Urbano - foi, até agora caótico e desalentador, não tendo ocorrido nem mesmo uma recuperação no nível dos gastos governamentais nessa área econômica e socialmente crítica.¹⁰

No campo da Política Habitacional, criou-se o Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação, onde prosseguiram os debates iniciados em 1985. Todavia, as medidas governamentais adotadas, pelo menos até agora, contrariam frontalmente tanto a forma como a substância das diretrizes e propostas elaboradas por aquele Grupo e encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Prova disso foi a extinção do Banco Nacional de Habitação e a conseqüente transferência de funções para a Caixa Econômica Federal, sem que tenha havido qualquer mudança de orientação na política habitacional digna de nota. Permanece o mesmo padrão perverso de financiamento, a mesma centralização decisória na esfera federal, e a mesma vulnerabilidade das agências governamentais aos interesses dos privados ligados à Construção Civil e à Promoção Imobiliária. Além disso, persiste - ou mesmo se acentua - o uso clientelístico dos programas.

A análise do desempenho governamental na área habitacional no período recente fica bastante prejudicada em virtude da inexistência de dados, ocorrida com a desorganização do Banco Nacional de Habitação. Sabemos apenas que o número de financiamentos em 1986 caiu em cerca de 60 por cento com relação a 1985 e em 90 por cento em relação a 1980. E, embora a participação relativa dos financiamentos na faixa das famílias de baixa

10 Ver Brasil 86, cap. VIII e WORLD BANK, 1988

renda (entre 1 e 3 salários mínimos) tenha crescido em relação ao ano anterior, ela está ainda muito distante do volume alcançado em 1980.

A mesma indefinição existe no tocante ao saneamento básico, cujo arcabouço institucional também se encontrava vinculado à estrutura organizacional do BNH. Além da instituição do Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (PROSANEAR), que prevê a aplicação de recursos a fundo perdido em projetos contemplados pelo PPS-86, e da regulamentação da aplicação de recursos do Sistema Financeiro de Saneamento, pouco foi feito pelo governo de transição para superar a crise dessa área programática: os investimentos em água e esgoto continuaram caindo.

Por último, embora a área de transporte coletivo urbano não constitua campo prioritário para a ação governamental, cabe mencionar a criação do vale-transporte que, potencialmente, pode beneficiar os trabalhadores do setor formal da economia urbana das grandes áreas metropolitanas.

Esse rápido balanço, embora com base em informações ainda esparsas, sugere que a política social da Nova República não foi capaz de romper o padrão anterior. As grandes mudanças estruturais permanecem nos relatórios das comissões e grupos de trabalho, o destino dos PPS, depois de 1986, parece obscuro e as mudanças na área da saúde e na área previdenciária, embora importantes, não chegam a alterar o padrão de política social prevalecente. Mesmo na Constituinte, as mudanças que estão em discussão não têm apresentado alterações substantivas na concepção básica de financiamento.

Se houve crescimento, isso ocorreu nos programas de caráter assistencial - e aí eles podem ter sido quantitativamente significativos em termos de ampliação da cobertura. Tais programas têm como característica a possibilidade de maior utilização paternalista e de uso político clientelístico, o que de fato vem ocorrendo em altas proporções, como pode ser observado no Programa Nacional do Leite.

Como explicar essa inércia e quais são as consequências, para o regime democrático, da paralisia em que se encontra a ação governamental da Nova República nesse campo? É para esse aspecto do problema que voltamos, agora, nossa atenção.

A PERFORMANCE DA POLÍTICA SOCIAL: CAUSAS E CONSTRANGIMENTOS

O caráter crítico do desempenho governamental na área social, anteriormente descrito, pode ser explicado por um conjunto de fatores que abrange várias e interdependentes dimensões. Estes fatores referem-se tanto a constrangimentos estruturais mais gerais (sociais, econômicos e políticos), como também as causas mais imediatas relacionadas com a própria natureza da transição brasileira.

Subdesenvolvimento, Desigualdades Estruturais e Política Social

Em primeiro lugar, destacam-se os fatores relacionados ao tamanho, complexidade e intensidade dos problemas sociais herdados do autoritarismo e que deveriam ser enfrentados pelos programas e políticas sociais promovidos e/ ou implementados pelo Governo Federal. Nessa direção, basta lembrar que apesar das altas taxas de crescimento econômico observadas no passado recente - e em grande medida como resultado da perversidade do modelo perseguido- a situação social do país agravou-se, a despeito do significativo crescimento da participação relativa do gasto social no conjunto da despesa pública. O aguçamento das desigualdades sociais, a ampliação da pobreza e dos graus de destituição acentuaram as desigualdades regionais e a injustiça social como demonstram alguns indicadores sociais apresentados na tabela 3. Este dramático quadro só poderá ser revertido, a longo prazo, através de contínuas e efetivas ações sociais de governo.

Tabela 3

Brasil

Indicadores Sociais, 1980 (em %)

Indicadores	Brasil	Nordeste	Sudeste
Mortalidade Infantil	87,9	124,5	71,6
Expectativa de Vida	60,1 (anos)	51,0	64,4
Analfabetismo (entre adultos)	20,7	39,7	13,1
Educação Primária	83,2	70,1	86,2
Domicílios abastecidos por água	68,0	44,4	83,3
Famílias abaixo da linha de pobreza	35,4	59,0	26,0

Fonte: Censo Demográfico, IBGE, 1980. NEPP/UNICAMP, 1998.

Em segundo lugar, no âmbito da definição de prioridades e alocação dos recursos governamentais, os decisores defrontam-se com o constante dilema entre, de um lado, garantir o desenvolvimento econômica, estimulando os investimentos direcionados ao incremento da renda per capita através da expansão do emprego (dado, que a força de trabalho continua crescendo em torno de 3,0% ao ano), da produção de alimentos e das exportações, e dos investimentos em pesquisa, ciência e tecnologia, e, de outro lado, priorizar as despesas sociais. Esse dilema, estruturalmente enraizado num país pobre e com um perfil de distribuição da renda extremamente concentrado, torna-se particularmente delicado quando persistem, por longos períodos, altas taxas de inflação, déficit público e estagnação econômica.

Em terceiro lugar, destacam-se vários fatores que constroem a implementação e a melhoria dos programas de política social existentes, particularmente no que se refere àqueles profundamente afetados pelo padrão de política social imposto pelo regime militar por mais de vinte anos. Em termos gerais, a expansão desses programas (habitação, previdência social, atenção à saúde, transporte público urbano, educação e suplementação alimentar) teve lugar abedecendo às seguintes características:

- a) criação de mecanismos de financiamento que obstruíam o acesso das pobres aos serviços prvidos pelo Estado (coma no caso dos programas habitacionais) ou implicavam na contração de recursos precisamente quando a crise social se tornava mais aguda, demandando maior provisão de serviços e extensão dos benefícios (como no caso da previdência social e atenção à saúde), ou ambas;
- b) promoção de distintas formas de interação e articulação de interesses entre os setores público e privado, em torna da provisão de serviços sociais, gerando graves distorções e efeitos perversos em termos das custas dos serviços, notadamente nas áreas de atenção à saúde e Habitação.¹¹

Um aspecto dessa estrutura de benefícios sociais herdados do autoritarismo merece particular atenção: os problemas de ineficiência, desigualdade interna e "distorção de objetivos" para usar a expressão de Macedo (Macedo, 1987).

11 A política de Habitação e de Urbanização levou os promotores imobiliários à prática do *leap-fragging* nas áreas urbanas, deslocando os pobres para as zonas periféricas das cidades e estimulando a especulação da terra. O sistema de atenção à saúde, ao privilegiar a alta tecnologia e a prática da medicina curativa desnecessariamente intensificou os testes de laboratório e as cirurgias, como no caso dos partos por cesariana que atingiram a proporção de 31,0% entre todos os nascimentos ocorridos em hospital, a mais alta taxa do mundo conforme indica o Relatório do Banco Mundial.

Tendo se desenvolvido em um contexto onde prevalecem relações clientelistas, patrimonialistas e autoritárias, o "sistema brasileiro de proteção social" é marcado por intensas desigualdades internas e distorções sistemáticas.

Como é sabido, os benefícios providos pelo sistema previdenciário variam enormemente, favorecendo sobretudo os segmentos da burocracia pública e grupos de trabalhadores urbanos empregados no setor formal, em detrimento dos trabalhadores das áreas rurais e do setor informal urbano; os programas habitacionais favorecem predominantemente as classes médias (altas) urbanas; o financiamento do sistema educacional favorece a educação universitária, prejudicando as classes de baixa renda; enfatiza-se a medicina curativa, os serviços médico-hospitalares de alta tecnologia e a privatização dos serviços de saúde em detrimento da saúde pública e das ações preventivas. Em suma, o padrão de política social no Brasil, caracteriza-se por "três formas de distorção de objetivos no âmbito da distribuição de recursos destinados aos serviços sociais: i) distorção intra-setorial, como por exemplo em saúde e educação resultando em subsídios públicos relativamente altos para tipos de programa que não atingem os pobres, e baixos subsídios para aqueles dirigidos às camadas mais pobres da população; ii) distorção inter-setorial, uma vez que maiores subsídios públicos são alocados para programas que servem primariamente as classes médias e os ricos, como Habitação e Previdência social, em relação àqueles voltados para os pobres, como nutrição; iii) fracasso dos programas destinadas aos pobres e grupos mais necessitados" como a zona rural nordestina (World Bank, 1988 p.iv). Em consequência afirma-se uma estrutura desigual de "direitos adquiridos" bastante impermeável às mudanças, cristalizando um padrão de luta por direitos sociais - conhecido como "equiparação por cima" - que pode ser moralmente desejável, mas que dada a escassez de recursos, termina por favorecer os grupos com maior facilidade de acesso aos sistemas político e administrativo e que coloca fortes barreiras à incorporação dos excluídos desse processo.

Como resultado dessa estrutura de política social herdada do passado avoluma-se um conjunto de programas sociais mergulhados em profunda crise financeira, conduzidas por uma fantástica máquina burocrática centralizada, mal paga e ineficiente, produtora de políticas desiguais e socialmente injustas. Constitui-se, assim, uma poderosa fonte de inércia e de tensão interna.

Por fim, e mais importante para os objetivos desse trabalho, destacam-se os fatores e constrangimentos associados à estrutura política brasileira e ao processo de transição política, os quais serão examinados em seguida.

Estrutura Política Brasileira

Um conjunto de fatores relacionados historicamente à estrutura do sistema político brasileiro e à sua performance, tem limitado as possibilidades efetivas do desenvolvimento de um adequado sistema de bem-estar social no Brasil, pelo menos a curto prazo.

Com efeito, as principais etapas no desenvolvimento do sistema Brasileiro de Bem-Estar social ocorreram sobretudo sob fortes governos presidencialistas, marcadamente corporativistas e populistas, ou sob regimes autoritários (Vargas e o regime militar). Isso contribuiu para criar uma distorcida percepção de cidadania (Santos, 1978), dado o modo como os direitos sociais foram institucionalizados e ao papel atribuído ao Estado nesse processo: mais do que resultado do conflito político e da negociação entre partidos políticos, grupos de pressão e movimentos sociais, os direitos são percebidos como dádivas paternalistas concedidas pelas elites políticas e pelo Estado "provedor de benesses".

A ausência de um sistema partidário estável - capaz de criar e sustentar a formação de claras identidades programáticas - dificultou a cristalização de propostas distintas e explícitas de política social e a sua constituição como resultado da competição inter-partidária. Ao contrário, a evolução do sistema político brasileiro caracterizou-se por longos períodos de interrupção do desenvolvimento do sistema partidário, sistematicamente obstruído pela vigência de regimes autoritários. Esse instável processo impediu a consolidação de um sistema partidário em que os diversos partidos pudessem capturar os diferentes temas de política social demandados por distintos grupos. Em consequência, propostas genéricas de política social foram absorvidas por movimentos partidários oposicionistas, que periodicamente manifestam-se através de eleições plebiscitárias, sem explicitar claramente a priorização das políticas e diretrizes de que são portadores.

Além disso, a fragilidade do sistema partidário e do regime democrático, ao longo da história política brasileira, tem implicado a não alternância no exercício do poder governamental pelos diferentes partidos ou alianças político-partidárias. Como resultado desse processo, de um lado o grau de compromisso das diferentes partidas com a sua retórica e plataforma

política dificilmente pode ser testada, e, de outro, a in experiência de lidar com as responsabilidades administrativas relacionadas ao manejo do aparato governamental de política social obstaculiza a renovação da retórica partidária. Nesse contexto, as elites políticas tendem a reiterar suas plataformas eleitorais de política social de modo elíptico e meramente retórico.

Finalmente, a expansão de um Estado altamente centralizado, que intervém num amplo espectro de atividades e detém o controle de enormes recursos de poder, tem envolvido a emergência crescente de focos privilegiados de conexão com o aparelho de estado, cristalizando mecanismos de intermediação de interesses bastante informais, que obscurecem o grau de transparência das ações públicas. A participação no jogo político torna-se excessivamente dependente do Estado e, em consequência, a acesso à máquina governamental produtora de políticas sociais transforma-se em indispensável recurso de poder, fonte do clientelismo político.

O impacto desses estrangimentos estruturais sobre o aparelho de política social brasileiro, numa sociedade ainda fortemente influenciada por um ethos patriarcalista e patrimonialista, tem fortalecido a prevalência de uma práxis política dominada pelo populismo e demagogia bem como a ampliação de procedimentos clientelistas na operacionalização do aparelho de política social. Esses estrangimentos têm também levado à ausência de formas alternativas de *priorização de problemas*, de organização da agenda governamental e de *escolhas de políticas* que enfrentem de modo consistente os problemas sociais, pelas diferentes forças políticas que, uma vez no poder, deveriam responder por certos resultados. *A solução de todos os problemas sociais* através de programas sustentados pelo Estado transforma-se em lema geral da retórica de todas as forças políticas portadoras de um "discurso oposicionista" situadas à margem da coalizão governista.

Em uma palavra, a ausência de uma longa experiência democrática de governo tem distorcido a percepção de todos os jogadores envolvidos na formulação de políticas públicas: os cidadãos, os políticos e seus respectivos partidos, o governo e a sua burocracia. Configura-se um jogo de soma-zero que pode ser relativamente sustentado em situações de rápida expansão econômica, mas de difícil operacionalização em períodos de crise.

O recente processo de transição democrática no Brasil reacendeu as esperanças de que os estrangimentos acima assinalados pudessem ser removidos. Dado o grau de complexidade dos problemas envolvidos, tornava-se claro que isso não se realizaria a curto prazo. No entanto, os dilemas colocados pela própria transição brasileira vêm solidificando

as dificuldades políticas relativas a essa tarefa e, paulatinamente, transformando a esperança em frustração. Para concluir essas notas analisaremos rapidamente esses dilemas.

Política Social e Transição Democrática

Como ressaltam, entre outras, as análises de O'Donnell (1987), Lamounier (1985) e Campello de Souza (1988), três aspectos da transição brasileira para a democracia merecem ser considerados, tendo em vista seu impacto sobre a reestruturação do padrão de política social assumida como um compromisso pelas forças políticas mobilizadas em torno da construção democrática.

Em primeiro lugar, não se ode esquecer que -comparada, por exemplo, à ditadura argentina- o regime militar no Brasil foi capaz de sustentar, durante um certo tempo, altas taxas de crescimento econômico, embora às custas da exclusão social; de modernizar vários segmentos do aparelho de Estado via fortalecimento da tecnocracia estatal, como, também, de *expandir e modernizar o a aparelho de política social*, ainda que amparado na constituição de perversos mecanismos de financiamento e de sistemática distorção de objetivos. Disso resultou a emergência de uma grande quantidade de "Quadros" técnicos e administrativos altamente especializadas durante o autorismo.

Em segundo lugar, o nosso longo processo de transição desenvolveu-se lentamente com avanços e recuos obedecendo o ritmo de "abertura lenta, gradual e segura" do sistema político, proposto pelo General Geisel em 1974. Essa longa transição, controlada e pactada pela alto, facilitou a inclusão de um conjunto de interesses divergentes -frouxamente articulados em torno de obscuras e conflitantes prioridades- no interior da coalizão oposicionista, e permitiu que diferentes segmentos políticos fossem progressivamente se desengajando do regime militar.

Em terceiro lugar, a ascensão do primeiro governo presidencialista civil ocorreu não apenas como resultado da intensa mobilização popular, mas expressou também a articulação de um pacto político que abrangeu um amplo espectro de farças políticas situadas da esquerda à direita incuindo as forças que deram sustentação aa regime militar até o último momento. Ademais, o acesso ao poder presidencial não se deu através de eleições populares: o Congresso Nacional elegeu Tancredo Neves para presidente da República e, como vice-

presidente, José Sarney -líder do partido governista durante o autoritarismo e membro das forças parlamentares que votaram contra o restabelecimento das eleições diretas no processo de sucessão do General Figueiredo. Com os dramáticos eventos que levaram à morte do presidente Tancredo Neves, assumiu a presidência da República seu vice José Sarney, apoiado - pouco entusiasticamente - por uma grande fração desta ampla e heterogênea frente política, a Aliança Democrática, que incluía velhas forças de sustentação política ao regime militar, as forças de centro-direita agrupadas no Partido da Frente Liberal, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, frente oposicionista bastante heterogênea agregando forças da esquerda à direita. Estavam excluídas desse arranjo as forças mais à esquerda do espectro político, particularmente aquelas organizadas em torno do Partido dos Trabalhadores e do Partido Democrático Trabalhista. Foi este o preço político da "transição negociada".

Em quarto lugar, o governo de transição assumiu o poder com uma ambígua definição da duração de seu mandato (a antiga Constituição garantia ao presidente um mandato de seis anos, o qual deveria ser substituído por outro prazo fixado pela nova Constituição) a uma agenda carregada de problemas substantivos para serem resolvidos. Em termos gerais, e diferentemente do ocorrido na Espanha, o governo de transição deveria estabelecer as novas regras do jogo político e, ao mesmo tempo desempenhar um papel ativo nesse jogo respondendo às demandas articuladas em torno de políticas e questões substantivas que envolviam interesses bastante conflitivos.

As limitações políticas - impostas por essa "transição pactada pelo alto" - sobre a reestruturação do sistema brasileiro de política social foram se tornando cada vez mais claras.

Com efeito, à medida em que a transição pactada não envolvia explicitamente o tema das mudanças no padrão de política social, as forças de oposição só foram capazes de manter a ênfase nas reformas estruturais durante o primeiro momento do governo de transição. Nessa etapa, a relativa fraqueza política das forças de direita levaram o presidente Sarney a buscar apoio nas forças de oposição, abrindo espaço para a discussão das reformas.

No início do governo de transição civil, as forças mais progressistas da coalizão governante tiveram acesso a centros decisórios estrategicamente importantes para a viabilização das reformas. Entretanto, elas defrontaram-se com imprevisíveis resistências, sobretudo daqueles interesses que detinham o controle do segundo escalão da máquina administrativa, configurou-se uma ativa oposição por inércia e/ou ineficiência do aparato

decisório estatal, obstaculizando as tentativas de mudança. Progressivamente, essa oposição aderiu às forças políticas mais conservadoras - que controlavam importantes "Ministérios" - e ao círculo político situado no interior da Presidência. Em consequência, as reformas estruturais do sistema de política social - com exceção daquelas vinculadas à área da Previdência Social - perderam ímpeto e espaço na agenda governamental.

Nesse contexto, a estratégia de distinguir as *políticas emergenciais* das reformas estruturais foi rapidamente apropriada pela Presidência da República e pelas forças mais conservadoras de sustentação do governo: os planos emergenciais ganharam força e ênfase crescentes, dado que esses programas eram mais adaptáveis à barganha clientelista e podiam ser manipulados em favor de resultados eleitorais mais imediatos.

Finalmente, em consequência do fracasso do Plano Cruzado no controle da inflação e na recuperação das taxas de crescimento econômico, ganharam crescente centralidade no debate constitucional as controvertidas questões acerca da definição do mandato presidencial (4, 5 ... 6 anos) e do sistema de governo (Presidencialismo versus Parlamentarismo). Como resultado desse processo aumentaram as dificuldades enfrentadas pelas forças mais progressistas, culminando com a implosão da Aliança Democrática. Nesse contexto aquelas forças perderam posição a nível do processo de decisão e de implementação de políticas: as reformas estruturais praticamente desapareceram da Agenda.

De outro lado, à medida em que rapidamente se erodia a imagem popular do Presidente Sarney, este buscava ganhar legitimidade reforçando o padrão clientelista na distribuição de programas e serviços sociais, transfarmando o controle dessas políticas em instrumento por excelência de cooptação política, no interior do jogo de poder.

Esse conjunto de fatores, somado às dificuldades econômicas, explicam como e porquê a performance da Nova República em matéria de política social tem sido, no mínimo, medíocre.

A GUIA DE CONCLUSÃO

O cenário está longe de ser otimista. A crise econômica, caracterizada pela estagnação e par altas taxas de inflação parece incontornável; os problemas sociais persistem e crescem

descontroladamente; o governo desloca seus suportes do contra para a direita; o Presidente envolve-se quase que exclusivamente com as questões relativas a extensão de seu mandato e com a defesa do poder presidencial contra a "intrusão" da mobilização parlamentar; o *Congresso Consti tuinte* encontra-se num impasse, profundamente dividido em torno de questões constitucionais cruciais como o sistema de governo, a duração do mandato presidencial, e a definição de alguns direitos sociais (estabilidade no emprego, extensão do direito de greve aos funcionários públicos etc.). Quais as perspectivas dessa preocupante situação?

Do ponto de vista *econômico*, é crucial encontrar uma solução para o problema da dívida externa que assegure o retorno do investimento externo, de um lado, e que, de outro, impeça o escoamento de recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida. Ao lado disso, é necessário melhorar a capacidade de expartação do país e a performance da economia quanto às taxas de crescimento.

Na esfera *administrativa*, é imprescindível recuperar a capacidade governativa: a "crise de governabilidade" tem que ser enfrentada. Nesse sentido, é crucial solucionar o problema do déficit público, cortando as despesas marginais, simplificando as estruturas burocráticas, eliminando a redundância, a ineficiência e a fragmentação. Para isso, torna-se vital restaurar a legitimidade e a credibilidade das autoridades públicas.

Quanto *dimensão política*, onde se situa o *foco central da presente crise*, não há outra alternativa além do fortalecimento do processo de consolidação democrática: apenas o desenvolvimento da democracia, assentado em torno de um forte e estável sistema partidário bem como de outros mecanismos institucionais (como os movimentos sindicais, os movimentos sociais e a organização do capital) será capaz de prover a necessária legitimidade para a negociação de prioridades sociais realistas, de modo mais consensual, promovendo a longo prazo, reformas substantivas.

Em suma, jamais na história brasileira, foi tão importante e necessária a construção de uma eficiente democracia política. Paradoxalmente, dada a assustadora estrutura de desigualdades sociais, a realização dessas reformas é a própria garantia do processo de transição.

BIBLIOGRAFIA

- BACHA, E. S., KLEIN, H. S., (orgs.). *A Transição Incompleta, Brasil desde 1945*, v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. do Carmo. *A Nova República Brasileira: sob a Espada de Dâmocles*. Mimeo, 1988.
- DRAIBE, Sonia M. *Notas (Desanimadas) sobre a Política Social da Nova República*. Trabalho apresentado no 11º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 1986.
- (1986). O Sistema Brasileiro de Proteção Social: Contornos e Expansão Recentes. *Análise Conjuntural*. Curitiba: IPARDES, fevereiro, 1986, v. 8, n. 2 p. 13-19.
- FAGNANI, Eduardo. A Política Social da Nova República: *Impasse na Viabilização das Reformas Estruturais*. IE - UNICAMP, Campinas, mar., mimeo, 1987.
- FARIA, Vilmar & BARROS SILVA, Pedro L. *Transformações Estruturais, Políticas Sociais e Dinâmica Demográfica, a Discussão de caso. Brasil, 1950-1980*, mimeo 1985.
- JAGUARIBE, Hélio. *Brasil 2000 - Para um novo Pacto Social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- LAMOUNIER, Bolivar. Apontamentos sobre a Questão Democrática Brasileira. In: A Rouquié, B. Lamounier e J. Schwarzer (orgs.) *Como Renascem as Democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MACEDO. The (Mis) targeting of Social Programs in Brazil, USP (mimeo), 1987.
- NEPP/IE/UNICAMP. Brasil 1985 - *Relatório sobre a Situação Social do País*. Ed. UNICAMP (2 vol.).
- NEPP/UNICAMP, *Brasil 1986 - Relatório sobre a Situação Social do País*. Ed. SEADE (no prelo).
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P, e WHITEHEAD, L. (orgs.). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, 4 v.. Baltimore and London: John Hopkuis, Univ. Press, 1986.
- REIS, Fábio V. *Consoildação Democrática e Construção de Estado* (mimeo), 1987.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.
- ALMEIDA, Tavares de, SORG, M. Herminia S., BERNARDO. *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- World Bank Report* (1987).
- World Bank Report* (1988).

NÚMEROS ANTERIORES DOS CADERNOS DE PESQUISA DO NEPP

- HENRIQUE, W., DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 01, *Políticas Públicas e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional* - 1987.
- CANESQUI, A. M., e QUEIROZ, M.S. Caderno de Pesquisa nº 02, *Campinas: População, Situação de Saúde e Organização do Cuidado Médico* - 1987.
- CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa nº 03, *Governo Local, Processo e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico* - 1988.
- SALM, C. L., DEDECA, C. S., TUMA, F.M, e COUTINHO, M. Caderno de Pesquisa nº 04, *Financiamento das Políticas Sociais* - 1988.
- VIANNA, A. L. Caderno de Pesquisa nº 05, *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas* - 1988.
- MERHY, E. L., CAMPOS, G. W. S., QUEIROZ, M. S. Caderno de Pesquisa nº 06, *Processo de Trabalho e Tecnologia na Rede Básica de Serviços de Saúde: Alguns Aspectos Teóricos e Históricos* - 1989.
- QUEIROZ, M. S., CANESQUI, A. M. Caderno de Pesquisa nº 07, *Famílias Trabalhadoras e Representações Sobre Saúde, Doença e Aspectos Institucionais da Medicina "Oficial" e "Popular"* – 1988.
- DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 08, *Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas* - 1988.
- FIGUEIREDO, A. M. C. Caderno de Pesquisa nº 09, *Justiça e Igualdade* - 1989.
- DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 10, *Há Tendências e Tendências: Com que Estado de Bem Estar Social Haveremos de Conviver Neste Fim de Século?* – 1989.