

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

1988

CADERNO
N. 04

CLAUDIO LEOPOLDO SALM (COORDENADOR)
CLAUDIO SALVADOR DEDECCA
FABIA MARYLLA TUMA
MAURICIO COUTINHO
EDITOR: MARCOS DE SOUZA QUEIRÓZ



UNICAMP

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.

APRESENTAÇÃO

Política Social é assunto ligado de forma umbilical urbanizadas. Nessas sociedades não há como defender a máxima liberal de que "os homens têm direito à liberdade mas não à sobrevivência, na medida em que esta já não depende tanto de soluções individuais - renda pessoal - mas de meios coletivos que, para alcançarem um mínimo aceitável de abrangência, só podem ser organizados pelo Estado.

Assim, as grandes questões que envolvem a avaliação de um sistema de proteção social dizem respeito à sua cobertura e a seu financiamento. Que segmentos têm acesso aos serviços e quais os critérios de inclusão e exclusão? Quem paga e quem se beneficia dos serviços subsidiados?

Para levar a bom termo uma análise da política social será, portanto, imprescindível revelar a composição e os compromissos políticos do Estado em cada etapa analisada, bem como examinar a congruência com a dinâmica da economia. Não temos a pretensão de oferecer aqui explicações que dêem conta dessas dimensões maiores. Acreditamos, porém, estar contribuindo positivamente para o entendimento da questão, focalizando alguns aspectos, ainda que por vezes de forma descritiva, da cobertura e do financiamento nas três áreas examinadas: Previdência Habitação e Saneamento e Educação. Estas são, sem dúvida, as áreas que correspondem às maiores demandas sociais das populações nas modernas sociedades urbano-industriais.

EDUCAÇÃO

As décadas de 60 e 70 assistiram a um inegável esforço realizado no Brasil no campo da Educação. Expandiu-se a oferta de vagas em todos os níveis desde o pré - 1º grau à pós-graduação. Criou-se o Mobral, com vistas à diminuição do analfabetismo. Desenvolveu-se ainda o ensino supletivo, que através de formas não regulares de educação, abriu maiores oportunidades para os alunos com atraso escolar concluírem seus estudos a nível de 1º e 2º graus. O sistema educacional foi alvo de significativas reformas, como a universitária, em 1968, e a do 1º e 2º graus, em 1971.

Com o declínio do ritmo de crescimento econômico no universitária, em 1968, e a do 1º e 2º graus, em 1971 implicaram em uma redução nos índices de expansão das oportunidades de ensino. Somou-se a esta evidência a perda de qualidade da escola pública de 1º e 2º graus, resultante não apenas da escassez de recursos, como também do descaso crescente em relação à formação e às condições de trabalho dos professores. Pode-se dizer mesmo que a própria expansão do sistema educacional implicou num recrutamento de professores de formação aquém daquela vigente nas antigas escolas normais. Persistiram os índices de evasão escolar e recrudesceram as já elevadas taxas de reprovação, o que aponta para uma queda nos índices de eficiência escolar (capacidade de retenção e aprovação do aluno). Além disto, a recessão econômica dos últimos 4 anos provocou uma redução generalizada das receitas provenientes de impostos e da arrecadação do salário-educação, as duas fontes de recursos mais importantes para o financiamento da educação no Brasil. Nosso trabalho tem como objetivo apresentar um panorama da situação em que se encontra hoje a Educação no Brasil.

Para tanto, nosso esforço está dividido basicamente em duas partes:

Na primeira, apresentamos e analisamos alguns indicadores de ensino que nos permitem ter uma visão abrangente da evolução do ensino regular do ponto de vista do atendimento escolar e de sua eficiência. Não trataremos nesse trabalho do ensino superior por este apresentar questões específicas que fogem à problemática geral que cerca a educação básica, cuja importância em ser trata da aqui reside no fato de representar mais de a educação básica, cuja importância em ser trata de consumirá maior parcela de recursos destinados à educação.

Na segunda, abordamos as questões relativas ao seu financiamento, que é o objeto central desta pesquisa. Descrevemos a estrutura de financiamento dos gastos governamentais em educação discriminando as origens dos recursos e sua distribuição entre as esferas do poder público (União, Estados e Municípios). Apresentamos as informações disponíveis de

receita e despesa referentes à educação, destacando os problemas existentes para a sua análise. E discutimos a vulnerabilidade deste sistema de financiamento frente a oscilações conjunturais da economia, considerando a recessão econômica dos últimos anos.

Este trabalho se restringe em fornecer uma visão geral da educação no Brasil, tanto do ponto de vista do ensino propriamente dito, como do ponto de vista financeiro relativo aos recursos e despesas públicas. Em alguns momentos daremos destaque ao caso do Estado de São Paulo pelo fato deste responder - por parcela significativa dos gastos feitos com educação e de desempenhar um papel importante no esquema de financiamento desta área social. Sem ter a pretensão de propor mudanças, procuramos de fato levantar questões, muitas delas dispersas em vários outros textos que esperamos suscitar reflexões e aprofundamento posteriores.

Aspectos do Atendimento Escolar

A Alfabetização

O analfabetismo continua sendo um problema a ser resolvido no Brasil, muito embora tenha se reduzido bastante, principalmente ao longo das últimas quatro décadas. Os dados presentes na tabela 1 apontam para uma evidente diminuição dos índices de analfabetismo da população com mais de 15 anos no período 1900-1982, passando de 65,3% no início do século, a 50,6% em 1950 e a 23,1% em 1982. Esta tendência está inteiramente ligada ao fenômeno da urbanização.

Tabela 1

Taxas de Analfabetismo da população de mais de 15 anos
Brasil: 1900 – 1982

ANOS	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1982
%	65,3	65,0	56,1	50,6	39,7	22,8	26,0	23,1

FONTE: Censos Demográficos, T ACD-1 980 IBGE-PNAD-1 982.

* : exclui-se a população rural da região norte.

Não obstante o indiscutível progresso feito neste campo, o fato é que ainda uma grande parcela da população alfabetizável encontra-se sem atendimento. A carência maior está na população rural, onde os Índices de analfabetismo são da ordem de 40% ,quase três vezes superiores aos da população urbana. As diferenças regionais também são significativas. Segundo a PNAD-1982, a taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos era de 15,3% na região sudeste enquanto que esta alcançava 42,0% no nordeste.

Um ponto que deve ser comentado é a atuação do Mobral desde 1970 neste esforço de alfabetização. Somente até 1978, mais de 12 milhões de pessoas haviam concluído os seus cursos pelo Mobral, o que o levou a prever uma redução nos Índices de analfabetismo na década de 70 muito maior que a que fora de fato constatada pelo censo de 1980. Na realidade, apesar dos recursos despendidos pelo Mobral, sua atuação não se manifesta através de qualquer inflexão na mencionada tendência de longo prazo do analfabetismo no Brasil. Uma das explicações possíveis para este fraco desempenho é a regressão de parte das pessoas recém-alfabetizadas.

Outra preocupação que este tema suscita se origina no fato das primeiras quatro séries do 1º grau estarem se expandindo a taxas inferiores às do crescimento vegetativo da faixa etária correspondente, o que aponta para uma provável reversão dos índices de analfabetismo e sugere medidas urgentes para a expansão do 1º grau.

Vejamos agora a situação do ensino regular no Brasil.

Pré - 1º Grau

A pré-escola teve uma grande expansão durante a última década, chegando a quadruplicar o número total de matrículas no período 72-82. A rede municipal foi a que mais cresceu. Sua participação no atendimento escolar quase dobrou, em contrapartida à retração verificada na participação da rede estadual. Apesar desta grande expansão ligada à municipalização do pré-escolar, é o ensino privado o maior responsável pela oferta de vagas. A rede particular de ensino responde por mais de 40% das matrículas efetuadas, tendo um nítido predomínio sobre as demais.

Tabela 2

Número de Matrículas e Participação das Redes de Ensino no Pré - 1º Grau
BRASIL 1972/80/82

ANOS		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
1972	Nº	2.102	185.671	81.291	190.896	459.960
	%	0,5	40,4	17,7	41,4	100,0
1980	Nº	8.661	327.815	381.331	617.510	1.335.317
	%	0,6	24,5	28,6	46,3	100,0
1982	Nº	30.753	486.507	580.474	769.134	1.866.868
	%	1,6	26,1	31,1	41,2	100,0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE
Nota : Resultados Preliminares para 1980 - 1982

A educação pré-escolar é hoje em dia um assunto bastante controverso. O discurso oficial atribui à pré-escola a função de preparar a criança para ingressar no 1º grau, suprimindo suas

carências quanto à alimentação, saúde, higiene e atenção familiar. Esta posição, defensável por muitos, é também bastante criticada.

Uma das várias críticas que se tem ouvido questiona a própria existência da pré-escola, julgando-a dispensável. Os maus resultados obtidos pelo Banco Mundial na análise dos programas de pré-escola levados em diferentes países justificam esta posição¹ (1). No caso brasileiro, há indícios que os possíveis efeitos favoráveis sobre o aprendizado do aluno sejam efêmeros. Que uma diferenciação de desempenho na 1ª série do 1º grau entre alunos que cursaram o pré e aqueles que não o fizeram tenda a desaparecer já na 2ª série. Em uma palavra: A pré-escola é indispensável para se obterem bons resultados na vida escolar ?

Considerando os altos índices de pobreza absoluta existentes em nosso país e as péssimas condições de vida em que se encontra grande parte da população, é de se supor que a assistência dada na pré-escola tenha efeitos positivos sobre a criança. Se não diretamente sobre o seu desempenho como estudante, pelo menos enquanto indivíduo capaz de integrar-se à vida social.

Esta idéia, porém, suscita uma outra crítica que questiona este “caráter compensatório” atribuído a pré-escola. Aliás, esta crítica extrapola o pré-escolar atingindo até o 1º grau, que também possui programas de assistência ao educando. A questão básica é: cabe à escola, local de ensino e aprendizagem, fornecer assistência médica, odontológica e alimentar aos seus alunos? Ou não seria mais correto encaminhá-los a outros órgãos sociais competentes e especializados nestas atividades? Há quem diga ser o estabelecimento de ensino o local mais adequado para prestar este tipo de assistência aos alunos. Mas neste caso, seria justo a educação, enquanto unidade de gasto, arcar com o custo destes serviços desviando recursos de sua função específica ?

Dadas a importância e a proporção que este debate atinge atualmente, o que não se pode é ignorar a controvérsia.

1º Grau

A grande expansão do 1º grau ocorreu nas décadas de 40, 50. e 60 quando as suas taxas de crescimento eram bem superiores às dos demais níveis de ensino. Durante os anos 70 houve uma retração no ritmo do seu crescimento, principalmente a partir da segunda metade da década. Este processo culmina com a quase estagnação do número total de matrículas

1 Gusso, Divonzir^a e Castro, Claudio M. – “O ensino básico: necessidades, prioridades e dúvidas” – CNRH/IPEA, março de 1983.

efetuadas no país no ano de 1982 (tabela 3) verificando-se mesmo uma queda nas matrículas efetuadas pela população de 7 a 14 anos (tabela 4).

Quanto à participação das redes de ensino na oferta de vagas no 1º grau, verifica-se que este é atendido, basicamente, pela escola pública, que responde por 87% das matrículas. Neste percentual é a rede estadual que possui a maior participação, cabendo-lhe cerca de 54% do total de matrículas efetuadas no nível de 1º grau no Brasil. No caso do estado de São Paulo, em particular, a preponderância da rede estadual é ainda maior, atingindo 80% do total de matrículas efetuadas no estado.

Tabela 3

Número de Matrículas e Participação das Redes de Ensino no 1º Grau
BRASIL - 1972/80/82

ANOS		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
1972	N.º	134.664	10.894.288	4.923.979	2.417.813	18.370.744
	%	0,7	59,3	26,8	13,2	100,0
1980	N.º	239.927	13.318.486	5.737.891	2.852.505	22.148.809
	%	1,1	60,1	25,9	12,9	100,0
1982	N.º	100.945	12.101.901	7.136.581	2.958.156	22.297.583
	%	0,4	54,3	32,0	13,3	100,0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

Nota : Resultados Preliminares Para 1980 e 1982

A Lei n.º 5.692 que fixou Diretrizes e Bases para a educação de 1º e 2º graus estabeleceu a progressiva municipalização do ensino "especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possa ser realizado mais satisfatoriamente pelas administrações locais"². É curioso verificar que apenas os municípios tiveram suas responsabilidades rigidamente definidas por esta lei. A partir dela, os municípios teriam o dever de arcar gradativamente com o ensino de 1º grau. No entanto, quase nada foi feito para que estes pudessem cumprir com este encargo. Para tanto, é corrente a sugestão de uma reforma tributária que descentralizasse a arrecadação e lhes desse autonomia financeira. Todavia, não se pode esquecer que os governos locais convivem com práticas clientelísticas que certamente interferem na alocação dos recursos. Toda uma série de pressões são exercidas, desde a transferência e contratação de professores até a construção de escolas em locais que venham a trazer dividendos eleitorais. Além disso, a centralização implica, de alguma forma, numa certa homogeneização das condições de ensino. A dúvida está em se saber se a

2 § único, Art. 58, Lei nº 5.692/71.

descentralização, que será certamente favorável aos grandes municípios, o será também para os pequenos, cuja capacidade administrativa é menor.

Por estes e outros motivos, a questão da municipalização do ensino ainda é um tema bastante controvertido e que assume importância crescente nos dias atuais. Embora a municipalização esteja prevista em lei e a abertura democrática aponte no sentido da descentralização, estamos longe de um consenso quanto à eficácia da municipalização do ensino nas condições brasileiras.

Atualmente, a esfera municipal atende, principalmente, as quatro primeiras séries da zona rural.

Dissemos que os últimos 10 anos marcaram a Educação no Brasil com a redução no seu ritmo de expansão, elevadas taxas de reprovação e baixos níveis de eficiência. Alguns indicadores do ensino de 1º grau comprovam esta afirmação.

A tabela 4 apresenta a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos que está cursando o 1º grau. Verifica-se que de 1960 a 1980 esta taxa se elevou significativamente, o que indica que este nível de ensino alcançou uma maior cobertura no período. No entanto, 1980 parece marcar uma reversão nesta tendência.

É o que demonstra os dados referentes a 1982, quando a matrícula no 1º grau da população de 7 a 14 anos cai em relação a 1980 e a taxa de escolarização baixa para 74,3%.

Tabela 4

Taxa de escolarização do 1º Grau na faixa etária de 7 a 14 anos
Brasil - 1960/70/80/82

Anos	Pop. Total 7 a 14 anos	Matrícula Inicial no 1º grau da Pop. De 7 a 14 anos	Taxa de Escolarização
	(A)	(B)	(B/A . 100)
1960	13.645,5	7.551,1	55,3
1970	18.588,9	13.185,8	70,9
1980	21.934,2	18.476,6	84,2
1982	23.141,6	17.193,0	74,3

FONTE: Anuários Estatísticos do Brasil - IBGE
Estatísticas da Educação Nacional - SEEC-MEC

*: Excluem-se os dados da zona rural da região norte

Outro indicador que revela um deterioramento de nosso sistema educacional são as elevadas taxas de reprovação que no período 76-81 apresentam ainda uma tendência de crescimento, alcançando 25% no 1º grau, 1981. As maiores taxas pertencem à rede

municipal enquanto que na rede privada estas se apresentam bem inferiores, como indica a tabela 5. Cabe lembrar que essas médias encobrem o fato mais dramático que são as elevadíssimas taxas de reprovação na 1ª série do 1º grau, que chegam a atingir a casa dos 40%. Ao mesmo tempo, correspondem perfeitamente à realidade do Estado de São Paulo, que é o estado mais desenvolvido do país e o que mais recursos gasta com educação.

Tabela 5

Porcentagem de reprovados na matrícula final no 1º grau
Brasil - 1976.-1981

ANOS	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
1976	—	22,9	25,9	13,5	22,6
1978	23,9	24,1	26,5	14,5	23,7
1980	26,2	25,7	27,5	15,1	24,8
1981	27,4	25,8	28,3	14,3	25,0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

Além de altas taxas de reprovação, o sistema educacional de 1º grau apresenta de forma generalizada, mesmo nos grandes centros urbanos, o fenômeno da evasão escolar. A sua maior incidência se encontra nas suas quatro últimas séries. As elevadas taxas de reprovação e evasão escolares na 1ª e 5ª séries do 1º grau indicam que o ensino elementar de 8 anos ainda não se consolidou no país. Aquelas descontinuidades revelam ainda a presença dos antigos primário e ginásio. Os dados que dispomos para São Paulo refletem esta realidade.

Tabela 6

Taxas de evasão imediata * no 1º Grau
São Paulo - 1976 - 1982

Anos	Séries	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	TOTAL
1976		3,4	2,4	2,4	1,6	8,2	7,4	6,7	5,0	4,4
1978		4,8	4,4	4,4	4,3	13,4	12,2	11,8	9,6	7,6
1980		6,3	4,6	4,6	4,5	13,4	12,1	12,1	9,2	7,8
1982		10,1	6,9	6,9	6,6	16,9	15,2	15,0	11,2	10,7

FONTE: Secretaria de Educação do Estado de São Paulo - Elab: CIE-ETASED

*: Matrícula Inicial - Matrícula Final
Matrícula Inicial

Em vista de todos esses indicadores, a eficiência escolar é bastante baixa (tabela 7), uma análise do fluxo escolar do período 72-79 revela que apenas 13,8% dos alunos que iniciaram a 1ª série em 1972 conseguiram terminar a 8ª série em 1979, pertencendo quase que a sua

totalidade à zona urbana. Pode-se até dizer que a escola rural termina na 4ª série do 1º grau e, assim mesmo, para uma pequena minoria.

As disparidades entre as regiões também são significativas. Com relação ao referido fluxo escolar, na zona urbana o sul possui o melhor indicador (40,81) enquanto o pior é o do nordeste (19,8%).

Tabela 7

Índices de Eficiência Escolar (%)
Fluxo Escolar do período de 1972 a 1979
BRASIL

REGIÃO	ZONA URBANA		ZONA RURAL	
	Até 4ª série	Até 8ª série	Até 4ª série	Até 8ª série
Norte	37,6	22,9	5,6	0,6
Nordeste	35,1	19,8	5,0	0,1
Centro-Oeste	33,3	22,8	9,1	0,1
Sudeste	47,2	27,6	11,9	1,1
Sul	57,7	40,8	23,8	1,1
Brasil	43,9	26,6	10,9	0,6

FONTE: Diagnósticos Educacionais - MEC

Considerando a elevação das taxas de reprovação e evasão e a piora na qualidade do ensino ocorridas nos últimos anos, supõe-se que estejam se agravando os já baixos índices de eficiência do sistema educacional brasileiro. Pelo menos, é o que indica os dados que dispomos para o Estado de São Paulo. A tabela 8 apresenta os índices de eficiência escolar do 1º grau que podem ser interpretados da seguinte forma: de 100 alunos matriculados na 1ª série, em 1971, 63 chegaram à 4ª série em 1974, 41 atingiram à 8ª série em 1978 e, destes, apenas 31 foram aprovados e concluíram o curso no final do ano. O mesmo raciocínio é válido para os fluxos escolares subsequentes, onde os resultados são progressivamente menos satisfatórios. Vê-se que de 100 alunos matriculados na 1ª série em 1975, 62 chegaram à 4ª série em 1978, 37 atingiram à 8ª série em 1982 e, destes, apenas 28 concluíram seus cursos naquele ano.

Tabela 8

Índices de Eficiência Escolar (%)
Fluxo Escolar do período de 1972 a 1979
Brasil

PERÍODOS	Até 4ª série	Até 8ª série	Concluíram o 1º Grau
71 – 78	63,0	40,9	31,3
72 – 79	62,0	39,3	30,3
73 – 80	64,8	38,6	29,7
74 – 81	59,7	36,3	27,5
75 - 82	62,1	36,6	28,2

FONTE: Secretaria de Educação - Elab. ETASED

Esses dados revelam o quadro dramático em que se encontra o nosso sistema de ensino. Apesar da grande cobertura que as escolas de 1º grau fornecem à população de 7 a 14 anos, a meta de expandi-lo a toda população brasileira, prevista na Constituição, ainda não foi alcançada. Além disso, esta parcela que hoje é atendida se depara com a incapacidade crescente do nosso sistema educacional assegurar a continuidade da escolarização. Esse é um problema que assume diversas proporções em cada ponto do país, mas que está presente em todos os lugares.

Constituindo-se na base do sistema, o 1º grau assume grande importância para um equacionamento geral dos problemas educacionais. Suas limitações e falhas têm repercussão sobre os demais níveis de ensino, impedindo que medidas no sentido de expandir e aprimorar a educação em outros graus de ensino sejam eficazes. É hora de se rediscutir todas estas questões, reavaliando necessidades e estabelecendo prioridades afim de se alcançar a meta fundamental que é a universalização e melhoria do ensino básico.

2º Grau

O 2º grau teve um notável crescimento na década de 70, quase que triplicando o seu número de matrículas. Até 1980, as redes de ensino particular e estadual dividiam meio a meio mais de 90% da oferta de vagas. Desde então, passa a haver uma transferência dos alunos do ensino privado para o público, especialmente para o estadual. A tabela 9 mostra que em 1982 este último passou a atender 51,2% do alunado, ao mesmo tempo que a participação da rede particular caiu para 41,0%. Este fenômeno geral é claramente identificado no Estado de São Paulo, onde o ensino estadual atinge quase 2/3 do ensino de 2º grau. Tudo leva a crer que é a recessão econômica com seus efeitos sobre o desemprego e a pauperização da classe média a responsável por este processo de "estatização" do 2º grau.

Tabela 9

N.º de Matrículas e Participação das Redes de Ensino no 2º Grau
Brasil - 1972/80/82

Anos		Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1972	N.º	53.722	633.021	58.023	555.171	1.299.937
	%	4.1	48.7	4.5	42.7	100.0
1980	N.º	86.876	1.326.011	98.280	1.312.377	2.823.544
	%	3.1	46.9	3.5	46.5	100.0
1982	N.º	96.536	1.473.352	126.794	1.177.823	2.874.505
	%	3.4	51.2	4.4	41.0	100.0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

Nota: Resultados Preliminares para 1980 e 1982

A crise econômica e a crise do sistema educacional têm seus reflexos também sobre a taxa de escolarização do 2º grau. A tabela 10 mostra que houve um excepcional aumento da taxa de escolarização do 2º grau na faixa etária de 15 a 19 anos durante a década de 70, passando de 6,5% para 14,4%. Este avanço foi fruto de um indiscutível empenho na expansão deste nível de ensino que, no entanto, parece já haver revertido. O ano de 1982 apresenta uma taxa menor, de 13,5%, e uma queda do número de matrículas do pessoal desta faixa etária no 2º grau, como aconteceu também no 1º grau.

Tabela 10

Taxa de Escolarização do 2º grau na faixa etária de 15 a 19 anos
Brasil - 1970/80/82

Anos	Pop. Total 15 a 19 anos (A)	Matrícula Inicial No 2º grau da pop. De 15 a 19 anos (B)	Taxa de Escolarização (B/A 100)
1970	10.253,3	662,1	6.5
1980	13.287,5	1.919,9	14.4
1982*	13.503,6	1.816,2	13.5

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE
SEEC-MEC

- : Excluem-se os dados da zona rural da região norte

Em comparação com as taxas de escolarização do 1º grau, essas taxas são muito baixas. A razão disto está, em parte, na enorme distorção idade/série existente na população acima de 15 anos. Se tomarmos a relação entre a população de 15 a 19 anos que está na escola (independente do grau) e a população total nesta faixa de idade temos uma taxa de 41,1% no Brasil, em 1982. Isto significa que a maior parte desses alunos estão defasados com relação ao seu curso, principalmente atrasados, cursando ainda o 1º grau. Mas para se ter uma idéia da cobertura do 2º grau, ou seja, uma medida do atendimento da demanda social, a melhor taxa de escolarização a ser considerada é aquela que relaciona a população de 15 a 19 anos que está cursando o 2º grau e a população da mesma faixa etária que possui o 1º grau completo. Neste caso, a taxa é de cerca de 42%, em 1982, o que indica que mais da metade da população de 15 a 19 anos em condições de seguir o 2º grau estava fora da escola.

Embora menores que no 1º grau, os índices de reprovação do 2º grau também têm apresentado uma tendência ascendente nos últimos anos, mais uma vez confirmando o processo evidente de deterioração do nosso sistema de ensino. As maiores taxas são

encontradas na rede estadual e na 1ª série, onde chegam a alcançar mais de 30%. O mesmo ocorre em São Paulo.

Tabela 11

Porcentagem de reprovados na matrícula final no 2º grau
Brasil -1976/1981

Anos	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1976	10.1	14.2	11.0	8.6	11.2
1978	12.7	19.3	12.8	10.0	14.3
1980	16.5	21.4	13.7	10.5	15.8
1981	18.2	22.0	14.8	9.8	16.0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

O fenômeno da evasão escolar também está presente no 2º grau. Os dados disponíveis para São Paulo indicam que as maiores taxas são encontradas na 1ª série e que elas têm aumentado nos últimos anos, atingindo 25,1% em 1982.

Tabela 12

Taxas de Evasão imediata no 2º Grau
São Paulo - 1976/1982

ANOS	SERIES				TOTAL
	1ª	2ª	3ª	4ª	
1976	15,0	16,0	3,3	5,6	12,3
1978	19,1	13,6	11,6	19,8	15,7
1980	20,4	13,6	6,6	11,5	14,9
1982	25,1	18,0	8,0	6,6	18,3

FONTE: Secretaria da Educação - Elab: CIE/ETASED

O 2º grau também não possui a eficiência escolar desejada. De 100 alunos do total das redes do Estado de São Paulo que se matricularam na 1ª série em 1976, 63 iniciaram a 3ª série em 1978 e 53 foram aprovados ao final do ano. De lá para cá verifica-se uma piora na capacidade da escola de retenção e aprovação do aluno de 2º grau. De 100 alunos matriculados na 1ª série em 1980, 56 chegaram à 3ª série em 1982 e apenas 48 concluíram seus cursos naquele ano (tabela 13). A situação é ainda mais grave no caso da rede estadual de 2º grau, onde de 100 alunos matriculados na 1ª série em 1980, 45 atingiram a 3ª série em 1982 e somente 38 se diplomaram no próprio ano (tabela 14).

Tabela 13

Índices de Eficiência Escolar do 2º grau (%)
Total das Redes de Ensino
São Paulo

Períodos	Até 3ª Série	Concluíram O 2º Grau
76 - 78	62.9	53.3
77 - 79	56.7	49.8
78 - 80	56.1	49.5
79 - 81	56.0	48.2
80 82	56.0	48.4

FONTE: Secretaria da Educação - Elab: ETASED

Tabela 14

Índices de Eficiência Escolar do 2º Grau (%)
Rede Estadual de Ensino
São Paulo

Períodos	Até 3ª Série	Concluíram o 2º Grau
76 – 78	56.5	35.9
77 – 79	45.4	41.5
78 – 80	43.5	36.1
79 - 81	44.7	36.2
80 - 82	44.7	38.0

FONTE: :Secretaria da Educação - Elab: ETASED

Cabe aqui uma breve consideração a respeito da implantação do ensino profissionalizante no 2º grau pela lei n.º 5692/71. A par da larga polêmica que se estendeu a respeito do assunto, pode-se dizer que a reforma do 2º grau foi concebida à margem da realidade brasileira.

A profissionalização universal e compulsória não atendeu nem aos interesses das empresas, nem aos dos alunos de 2º grau. Devido à seletividade social existente no 1º grau, grande parte do alunado de 2º grau provém de estratos médios e altos. Outra significativa parcela, devido à grande distorção idade - série existente na população, já tem mais de 19 anos e está, em grande medida, engajada no mercado de trabalho. Somou-se a isto a ausência de professores habilitados para exercerem a função específica de ensinar um ofício e a escassez de recursos para custear as instalações e equipamentos necessários a um ensino de cunho profissional.

Fracassado o seu caráter profissionalizante, fracassou também o seu caráter especificamente propedêutico³. O fato de ter sido eliminada recentemente a obrigatoriedade da profissionalização não chegou a resolver certas questões básicas. Não se criaram

3 Castro, Cláudio de M. "What is happening in Brazilian Education?" - CNRH/IPEA, novembro de 1984.

mecanismos que viabilizassem sua implantação para quem e onde interessasse. Além disso, não se restabeleceu de forma satisfatória o sentido eminentemente propedêutico do ensino de 2º grau.

A demanda por este grau de ensino cresce a cada ano e este se expande sem direção certa, o que indica que a reforma do 2º grau ainda está por ser feita.

Para finalizar esta parte, a tabela 15 apresenta o número de matrículas efetuadas no país, em 1982, sua distribuição por grau de ensino indica um claro predomínio de estudantes no 1º grau, correspondendo a quase 80% do total, enquanto que somente 4,3% referiam-se ao nível superior. Esta tabela revela a forma piramidal do sistema educacional brasileiro, que reflete suas falhas e as dificuldades gerais da população no acesso à escola.

Tabela 15

Distribuição das matrículas por grau de ensino
Brasil -1982

Graus	Pré-Escolar	1º Grau	2º Grau	Superior	Total
N.º	1.866.868	22.297.583	2.874.505	1.233.041	28.271.997
%	6.6	78.9	10.2	4.3	100.0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

NOTA: Dados Preliminares

Financiamento da Educação

Nossa atenção é dirigida a questões referentes especificamente ao Financiamento dos Gastos Governamentais com educação. Nesta parte, faremos um breve histórico do financiamento da educação pública no Brasil, apresentaremos a estrutura atual e a inter-relação existente entre a União, estados e municípios, destacando questões referentes ao salário-educação, discutiremos a vulnerabilidade da estrutura de financiamento frente a oscilações econômicas e, por fim, analisaremos as informações disponíveis sobre as despesas governamentais com educação.

Histórico

No campo da educação, sabe-se que a iniciativa privada jesuítica foi preponderante até 1759. Com a expulsão dos jesuítas, a iniciativa passou ao poder público, o qual tornou-se o maior responsável pelas despesas feitas com educação no Brasil.

A educação pública se inicia de fato a partir da criação do "subsídio literário" em 1772. Este consistia na cobrança de impostos que incidiam sobre a carne, vinho, vinagre e aguardente. Depois disso, algumas outras medidas foram ensaiadas mas nem todas vingaram. Pode-se dizer que até 1822 a educação contava quase que exclusivamente com os recursos oriundos do "subsídio literário".

Em 1823 criou-se a loteria. Entre outras finalidades visava o financiamento do ensino público. Não chegou a ser uma fonte significativa de recursos.

A partir de 1824, tornou-se obrigatório o ensino primário gratuito a todos os cidadãos. Dada a exiguidade dos recursos, uma vez que mesmo o subsídio literário decaía por conta do mal funcionamento do sistema fiscal, passou-se a usar cada vez mais a receita geral de impostos para custear os gastos com a educação. Apesar desta prática, só em 1934 é que se tornou obrigatória a vinculação de percentuais mínimos da receita geral de impostos à educação. Desde então, com exceção de algumas interrupções o financiamento da educação baseia-se numa dupla política de vincular recursos da receita geral e de criar fontes específicas de recursos.

Como dissemos, a primeira se inicia efetivamente em 1934, através de um dispositivo constitucional que estabelecia um percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado no ensino (10% para a União e os Municípios e 20% para os estados e o Distrito Federal). Essa vinculação foi várias vezes alterada e mesmo suprimida.

Já em 1937 suprimiu-se esta vinculação, que foi retomada em 1946 com a elevação do percentual correspondente aos municípios para 20%. Em 1961, pela Lei de Diretrizes e Bases, a percentagem relativa à União também foi ampliada para 12%. Seis anos depois, a Constituição de 1967 suprimiu-a novamente. Em 1969, a Emenda Constitucional n.º 1 restabeleceu-a parcialmente, impondo apenas aos municípios a obrigatoriedade de gastarem, pelo menos, 20% de sua receita tributária em educação.⁴ Nas demais esferas essa vinculação permaneceu eliminada até 1983, embora na esfera estadual tenha havido estados que a estabeleceram em suas constituições, de forma a garantir atendimento permanente a essa área social.⁵ Há apenas um ano a vinculação obrigatória foi restabelecida para todas as esferas do governo através da emenda constitucional n.º 24/83 de autoria do Senador João Calmon, recentemente regulamentada. Através desta, ficou

4 Note que anteriormente a vinculação recaía sobre a receita de impostos. Nas esferas federal e estadual a receita tributária é quase toda composta por impostos. Todavia, o mesmo não ocorre no caso da receita tributária municipal, cujas taxas significam mais de 30%. Essa emenda teve a nítida finalidade de aumentar os gastos dos municípios com educação

5 Este é o caso de São Paulo, que além de vincular pelo menos 20% de sua receita de impostos à educação, destina no mínimo 0.5% à Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPESP).

decidido que a União deverá aplicar anualmente nunca menos de 13%, e os estados, municípios e o Distrito Federal, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Atualmente em vigor, a emenda Calmon deverá trazer mais recursos para a educação. A este assunto, voltaremos à frente.

Quanto à política de criar fontes de recursos para a educação, vimos que ela teve início com o subsídio literário, a partir do qual se edificou o esquema de financiamento da educação pública. Além de várias tentativas de se criarem novas fontes que não chegaram a ser concretizadas, outras medidas neste sentido foram efetuadas. É o caso da criação das loterias, dos incentivos fiscais, das taxas escolares e, principalmente, do salário-educação. Este foi criado em 1964 em meio a um grande esforço para conseguir recursos específicos para a educação. Proveniente de uma contribuição patronal, feita pelas empresas industriais, comerciais e agrícolas, o salário-educação é hoje, juntamente com a receita de impostos, a base de sustentação do sistema de financiamento da educação no Brasil.

Estrutura Atual de Financiamento

Atualmente, as principais fontes de financiamento dos gastos governamentais com educação são duas:

Receita de Impostos: os principais impostos a nível federal são os impostos sobre a renda (IR), sobre produtos industrializados (IPI) e sobre importações (II). A nível estadual, a receita de impostos é, basicamente, proveniente do imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), e a nível do município, esta se compõe, principalmente, da arrecadação dos impostos sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e sobre a propriedade territorial e predial urbana (IPTU);

Salário-Educação: trata-se de uma contribuição patronal parafiscal no valor de 2,5% da parcela dos salários inferior a 20 salários mínimos recolhida ao IAPAS, da qual 1/3 é usado pela União através de transferências para os estados e municípios e 2/3 são transferidos ao estado em que o salário-educação foi arrecadado. Sua aplicação é destinada exclusivamente ao 1º grau.

Além desses recursos, os governos contam com parte das rendas das loterias federal e esportiva, o Finsocial, operações de crédito interno e externo, convênios, etc.

A partir de 1964, através de um processo de centralização da arrecadação, o governo federal passou a controlar grande parte da receita tributária do país. Por este motivo, desempenha hoje papel fundamental no financiamento dos gastos dos estados e municípios,

efetuando transferências de recursos, dos quais parte se encontra vinculada especificamente à área da educação.

Na esfera municipal, os principais recursos para a educação são: a sua própria Receita de Impostos; o Fundo de Participação dos Municípios, que é um mecanismo de transferência de recursos federais provido por 8% das arrecadações do IPI e do IR, dos quais 20% deve ser aplicado em educação de 1º grau; e outras fontes, como créditos, convênios, transferências federais e estaduais, etc.

Para os estados, as principais fontes de receita são as seguintes: a Receita de Impostos Estaduais; 2/3 da arrecadação bruta do salário-educação; o Fundo de Participação dos Estados, composto também por 8% das arrecadações do IPI e IR, dos quais 20% devem destinar-se à educação e cultura; e outras fontes, como transferências federais, convênios, créditos, etc.

A receita da União para as despesas com educação são assim provenientes: do Tesouro Nacional, que possui recursos da receita tributária, principalmente, do salário-educação, das loterias, entre outros; de outras fontes orçamentárias, como algumas operações de crédito e saldos do ano anterior; e de fontes extra-orçamentárias, como receitas de órgãos da Administração Indireta etc.

Este é o quadro geral da estrutura de financiamento dos gastos governamentais com educação no Brasil, que conta com recursos orçamentários e extra-orçamentários. No que tange às responsabilidades financeiras de cada esfera administrativa, suas despesas mantêm relação com a magnitude e a distribuição das redes de atendimento escolar (apresentadas na parte I deste trabalho).

- à esfera federal, cabe a manutenção e o desenvolvimento do ensino superior, no qual é gasto a maior parcela dos recursos do Tesouro aplicados em educação (55% , em 1982). A sua atuação em relação ao ensino de 1º grau e 2º graus é, de certa forma, supletiva, pois não se caracteriza pela implantação direta de escolas, tendo mais o caráter de auxiliar os estados na criação e manutenção de suas escolas e na redistribuição dos recursos aos municípios e entidades privadas. Em 1982, respondia por cerca de 27% dos gastos governamentais com educação.
- a esfera estadual responde por aproximadamente 57% das despesas totais nacionais com educação, tendo sido responsável, em 1982, por 26,1% da oferta de ensino no pré-1º grau, 54,3% no 1º grau, 51,2% no 2º grau e 9,1% na graduação, além de gestionar programas de educação não formal, de cultura e desporto;

- os municípios são responsáveis por cerca de 16% do total das despesas em educação, atendendo, em 1982, a 31,1% das matrículas no pré-escolar, 32,0% do 1º grau (principalmente nas 4 primeiras séries das zonas rurais), 4,4% do 2º grau e 5,6% do ensino superior. Além disso, respondem por programas de alfabetização e ensino supletivo, de cultura e desporto.

A tabela 16 reflete a distribuição das responsabilidades das esferas do Governo no financiamento da educação através da participação das redes de ensino no atendimento escolar. Na realidade, os municípios teriam, por lei, o dever de ter maior participação no ensino de 1º grau. Porém, como já foi dito, a centralização tributária existente impede que esta idéia se concretize.

Tabela 16

Participação das redes de ensino na matrícula inicial (%)
Pré-1º Grau, 1º Grau - 2º Grau e Graduação
Brasil - 1982

Grau	Redes	Federal	Estadual	Municipal	Total Pública	Particular
Pré-1º Grau		1.6	26.1	31.1	58.8	41.2
1º Grau		0.4	54.3	32.0	86.7	13.3
2º Grau		3.4	51.2	4.4	59.0	41.0
Graduação		22.7	9.1	5.6	37.4	62.6

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

NOTA: Dados Preliminares

Vimos que em 1982 quase 80% das matrículas foram efetuadas no 1º grau, sendo que 86,7% correspondiam à rede pública de ensino. Além disso, é prevista na constituição a obrigatoriedade do ensino de 1º grau a todos os cidadãos. Neste contexto, assume grande importância os recursos provenientes do Salário-Educação, que são destinados exclusivamente ao 1º grau. Depois da receita de impostos, o salário-educação é a principal fonte de recursos para o 1º grau no Brasil. Por este motivo, julgamos relevante reservar aqui algumas páginas para esclarecer e levantar questões a esse respeito.

Salário-Educação

O fundamento do salário-educação se insere numa ampla discussão sobre a gratuidade do ensino e o papel do Estado no oferecimento deste serviço.

A constituição de 1824 instituiu a obrigatoriedade da instrução primária gratuita a todos. Porém, logo se viu que o "subsídio literário" e a loteria eram insuficientes para fazer face a

essa exigência constitucional. Crescentes parcelas da receita geral de impostos passaram, então, a ser utilizadas, com esta prática, passou-se a questionar a responsabilidade total do Estado no financiamento da educação gratuita.

Em 1934, o artigo 139 da constituição determinava a obrigatoriedade das empresas contribuírem para a manutenção do ensino primário: "Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, 10 analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário e gratuito". A Constituição de 1946 ampliou essa exigência, estabelecendo que as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhassem mais de 100 pessoas estavam obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos destes, sendo que as industriais e comerciais ainda deveriam ministrar aprendizagem aos seus empregados que fossem menores de idade.

Encontrou-se bastante dificuldade na regulamentação desse preceito constitucional, pois este era tomado ao pé da letra, ou seja, a expressão "manter ensino" era entendida como oferecer serviços próprios de educação. Obviamente isto não foi cumprido pela maioria das empresas e a regulamentação só foi alcançada dezoito anos depois, com a criação do salário-educação, pela lei 4.440/64.

Sem abandonar as soluções anteriormente utilizadas, como manter escolas próprias ou mesmo custear bolsas de estudo, instituiu-se o salário-educação, como uma contribuição compulsória, destinada à educação primária oferecida pelas redes públicas de ensino. Para tanto, definiram-se o método de cobrança, o órgão arrecadador e o fiscalizador.

Desde sua criação, ficou estabelecido que a sua cobrança seria feita pelo sistema previdenciário, que já contava com mecanismos de arrecadação e fiscalização já montados. Antes de 1967, este sistema era constituído por vários institutos, cada qual correspondente a um setor específico. Com a unificação dos institutos, criou-se o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) o qual, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1976, foi desdobrado em três novos institutos. Um deles, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) passou a ser, então, o órgão arrecadador e fiscalizador do salário-educação.

Os contribuintes são os empregadores. Até 1975, o salário-educação devido era fixado em 1,4% da folha de salário de contribuição mensal⁶. Do montante arrecadado, metade era

6 O salário de contribuição é considerado para efeito de tributação e refere-se à parcela salarial sobre a qual incidem os tributos. Para este efeito, o IAPAS considera a parcela salarial até 20 salários mínimos regionais. Deste modo, a folha de salário de contribuição de uma empresa é a soma das parcelas salariais inferiores a 20 salários mínimos de todos os seus empregados.

gasto no estado de origem e metade ficava com a União, que a transferia .na proporção inversa de sua arrecadação, visando diminuir as diferenças regionais. Quando a Lei 5692/71 estendeu o ensino obrigatório gratuito de 4 para 8 anos englobando os antigos primário e ginásio no chamado 1º grau, os estados viram-se na necessidade de recursos novos que possibilitassem esta expansão. A solução encontrada foi o aumento da alíquota do salário-educação. No entanto, isto só veio ocorrer em 1975, quando. A alíquota passou de 1,4% para 2,5% e a distribuição do salário-educação passou a ser 2/3 para o estado arrecadador e 1/3 para a União⁷.

O processo de arrecadação e distribuição dos recursos arrecadados para sua aplicação no ensino de 1º grau se dá da seguinte maneira:

- a empresa recolhe o salário-educação ao IAPAS, devidamente discriminado das demais contribuições previdenciárias, por intermédio da rede bancária;
- o IAPAS concentra o montante arrecadado na agência central do Banco do Brasil, na conta FPAS- Arrecadação a transferir;
- o BB deduz 1% das contribuições em favor do IAPAS, a título de despesas de administração, e 0,8% em favor do próprio BB, como cobrança por despesas bancárias;
- feitas as referidas deduções, o BB credita 1/3 do salário-educação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),que deverá utilizá-lo em programas de iniciativa própria do Ministério da Educação e Cultura (pesquisa, planejamento, material escolar, formação e aperfeiçoamento de pessoal docente, currículos e outros programas especiais relacionados com o ensino de 1º grau) como também na concessão de auxílios ao 1º grau das Unidades Federadas, com o objetivo de contribuir para a correção das distorções regionais e sociais existentes;
- após os descontos apontados, o BB passa ao MEC, a crédito das Secretarias de Educação das unidades federadas, 2/3 do salário-educação, que deverá ser aplicado em programas estaduais e/ou municipais, em conformidade às diretrizes estabelecidas no Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos.

Esclarecido este processo, temos que a responsabilidade do IAPAS é "claramente a de arrecadar, recolher ao BB e fiscalizar os contribuintes do salário-educação. Ao BB compete efetuar o recebimento e a guarda dos valores arrecadados a título dessa contribuição e, após trânsito na conta do Tesouro Nacional, creditar ao FNDE e, por intermédio do MEC, às

7 Um estudo preliminar de Divanzir Gusso conclui que esta alteração significou uma redistribuição dos recursos do salário-educação em favor do Sudeste. É fácil compreender esta conclusão na medida em que estão no Sudeste os estados que mais arrecadam e que a partir de 75 passaram a reter maior parte dos recursos neles gerados.

Secretarias de Educação dos Estados os montantes da arrecadação que lhes correspondam. Ao FNDE, finalmente, cabe controlar todo o processo anterior⁸.

O maior problema de todo este processo reside na etapa de distribuição do salário-educação, especificamente no momento das transferências. Para se ter uma idéia da grandeza dessas transferências, a tabela 17 apresenta uma série histórica da arrecadação do salário-educação por unidade federada. Vê-se que o volume arrecadado em São Paulo é muitas vezes superior ao de qualquer outra. Apenas 1/3 desse montante, que representa a sua quota federal, chega a ser mais de duas vezes superior ao total do salário-educação do Rio de Janeiro, o segundo maior estado arrecadador. Daí a importância de São Paulo no financiamento da educação de 1º grau no Brasil. A tabela 18 mostra a participação de cada unidade federada. Na arrecadação do salário-educação. Em 1983, São Paulo chegou a atingir sozinho mais de 50% e a região sudeste 70% do salário-educação gerado no país todo.

Tabela 17

Arrecadação Total do Salário-Educação Cr\$ Milhões Correntes

UF	Valores Arrecadados					
	1978	1979	1980	1981	1982	1983
AC	5.9	2.8	9.7	46.6	93.3	199.8
AL	42.1	63.6	116.2	279.8	575.6	985.4
AM	75.7	97.3	191.0	397.5	858.7	1.393,0
AP	6.2	16.2	25.7	27.6	67.9	173.9
BA	323.8	586.1	1.055,0	2.083,7	4.517,4	8.194,3
CE	89.7	144.0	268.4	522.8	1.089,1	1.757,7
DF	210.6	369.3	689.8	1.503,9	3.202,8	8.183,2
ES	88.5	168.5	304.6	694.1	1.417,9	3.536,7
GO	88.0	161.4	289.7	610.2	1.285,7	2.408,7
MA	27.1	44.1	87.1	191.7	411.5	762.4
MG	757.7	1.364,8	2.317,4	4.822,1	9.307,8	17.139,4
MS	36.1	65.5	128.9	261.9	554.1	1.575,0
MT	17.8	32.7	69.4	153.3	403.6	771.4
PA	85.1	142.3	255.8	546.9	1.174,4	2.522,2
PB	34.7	59.8	109.8	230.3	467.2	994.1
PE	191.3	345.1	617.4	1.212,0	2.411.6	3.546,1
PI	18.7	33.1	59.8	135.8	277.1	395.9
PR	415.2	673.5	1.223,0	2.842,4	6.233,3	10.084,3
RJ	1.554,8	2.625,1	4.389,3	8.694,8	16.843,3	21.613,5
RN	36.9	67.9	121,0	264.5	555.5	1.045,8
RO	5.2	22.5	37,7	64.5	171.7	430.2
RR	4.2	6.7	11,3	14.2	39.6	95.4
RS	463.6	820.0	1.456,2	3.086,2	6.309,5	17.614,0
SC	231.9	387.2	684.8	1.514,4	2.963,6	7.694,5
SE	29.5	50.9	95.0	205.8	497.8	765.1
SP	3.841,9	6.730,3	11.512,1	24.483,2	43.460,1	134.159,1
Total	8.682,2	15.080,7	26.126,1	54.890,2	105.190,1	248.032,1

FONTE: FNDE

8 Silva, Jorge E., Versiane dos Anjos, Fabio e Tavares, Mario D. "Transferência do Salário-Educação" - Forum Educacional, R. Janeiro, vol.7, nº 4 out/dez. 1983.

Tabela 18

Histórico do índice de participação na arrecadação do salário-educação - 1978/83

UF	1978	1979	1980	1981	1982	1983
RO	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2
AC	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
AM	0.9	0.6	0.7	0.7	0.8	0.6
RR	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PA	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	1.0
AP	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
CE	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.7
RM	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
PB	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
PE	2.2	2.3	2.4	2.2	2.3	1.4
AL	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.4
SE	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.3
BA	3.7	3.9	4.0	3.8	4.3	3.3
MG	8.7	9.1	8.9	8.8	8.9	6.9
ES	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.4
RJ	17.9	17.4	16.8	15.8	16.0	8.7
SP	44.3	44.6	44.1	44.6	41.3	54.1
PR	4.8	4.5	4.7	5.2	5.9	4.1
SC	2.7	2.6	2.6	2.8	2.8	3.1
RS	5.3	5.4	5.6	5.6	6.0	7.1
MT	0.6	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3
MS	0.0	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
GO	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.0
DF	2.4	2.5	2.6	2.7	3.0	3.3
BR	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: FNDE

Vejamos, pois, como se manifestam os problemas na transferência do salário-educação no caso do Estado de São Paulo.

Sabe-se que o MEC fornece uma previsão do que será arrecadado ao longo do ano, a partir da qual as Secretarias de Estado da Educação elaboram os seus planos de trabalho. O MEC estipula também o valor das transferências que serão feitas por duodécimos. Esta previsão é periodicamente revista e os duodécimos são reajustados.

Houve um período em que os duodécimos atrasavam, ficando três, quatro meses sem serem transferidos. Atualmente, os duodécimos são repassados sem atraso. O problema é que tem havido uma diferença muito grande entre as previsões de arrecadação do MEC e a arrecadação efetiva do salário-educação. Por consequência, só ao longo do ano seguinte é que são repassados os recursos remanescentes do ano anterior, sem correção monetária.

Sabe-se que em 1983, por exemplo, a arrecadação líquida do salário-educação em São Paulo foi, segundo o IAPAS, 132,8 bilhões de cruzeiros. Destes 132,8 bilhões, deveriam ter sido repassados ao longo do ano 88,5 bilhões referentes à quota estadual de 2/3. Foram transferidos em 1983 apenas 44,7 bilhões, ou seja, a metade do que cabia a este estado. O restante veio sendo repassado ao longo do ano de 1984 junto com os duodécimos referentes a este ano⁹.

Há indícios que o mesmo deve suceder em 1984. É difícil nos certificarmos disso por enquanto, pois o IAPAS ainda não informou qual foi a receita efetivada durante o ano. Além disso, o repasse dos recursos remanescentes de 1983 atrapalham o controle por parte das secretarias. Não se sabe o que é de um ano e o que é de outro.

Neste ano de 1984 o MEC publicou o que ficou de 1983 para ser repassado. Só então as secretarias ficaram sabendo que os recursos viriam atrasados. A tabela 19 apresenta os recursos da quota estadual do salário-educação remanescentes de 1983 por unidade federada. Nota-se que, enquanto alguns estados receberam mais do que lhes cabia, restando-lhes agora devolver a diferença, é devido a São Paulo 43,8 bilhões de cruzeiros. Isto representa nada menos do que 83% do total dos recursos remanescentes de 1983. Isso sem contar a quota federal do salário-educação e aqueles recursos não aplicados do sistema de manutenção do ensino, aos quais nos referimos na nota de rodapé anterior, cujo repasse também atrasa.

Numa economia inflacionada como a nossa, este problema não é de forma alguma desprezível, principalmente se considerarmos a grandeza dos recursos que vêm sendo repassados com atraso. Pelo que sabemos, é o IAPAS o responsável pelo retardamento das transferências, o que é feito com o objetivo de tampar os buracos da Previdência, com a conivência do MEC¹⁰. Desta maneira, o IAPAS acaba se apropriando dos recursos que deveriam ser para a educação, referentes à diferença entre o arrecadado e o transferido, gerada pela desvalorização do dinheiro no período entre as duas operações.

9 Na realidade, durante o ano de 1983 foram transferidos a São Paulo 67 bilhões de cruzeiros. Porém, é fundamental deixar claro que apenas 44,7 bilhões diz respeito ao repasse dos recursos remanescentes de 1982 e também à agregação, à quota estadual do salário-educação, de recursos não aplicados do sistema de manutenção do ensino. Este detalhe será explicitado mais à frente. O importante é se ter em conta que apenas uma parcela do salário-educação arrecadado num ano é transferida durante o próprio ano.

10 Os recursos que porventura não tenham sido repassados durante o exercício (o que deveria acontecer somente com os arrecadados nos meses finais) devem ser, por lei, transferidos até 31 de março do ano seguinte. Este prazo não é efetivamente cumprido..

Tabela 19

Remanescentes de 1983 Cr\$ Milhões

UF	Salário-Educação Quota Estadual
Norte	
RO	107.9
AC	11.4
AM	-80.1
RR	25.3
PA	433.5
AP	50.8
Nordeste	
MA	116.6
PI	-15.7
CE	21.3
RN	96.8
PB	150.7
PE	-202.6
AL	77.6
SE	-33.4
BA	282.1
Sudeste	
MG	1.439,1
ES	799.6
RJ	-3.710,8
SP	43.823,6
Sul	
PR	108.3
SC	1.812,1
RS	4.788,1
Centro-Oeste	
MT	72.4
GO	217.3
DF	1.985,8
MS	442.9
Total	
Quota Estadual	52.820,6

FONTE: FNDE

Como foi dito anteriormente, o advento do salário-educação não suprimiu as outras formas de cumprimento do dispositivo constitucional que estabelecia a obrigatoriedade das empresas contribuírem para a educação de 1º grau. Até hoje, cabe às empresas a escolha da maneira de efetivar essa contribuição. Se pelo recolhimento direto do tributo ao IAPAS ou pela aplicação direta do tributo. A primeira opção consiste no pagamento do salário-educação e a segunda integra o Sistema de Manutenção do Ensino (SME) e tem várias alternativas:

- manutenção de escola própria;
- aquisição de vagas junto às escolas da rede privada de ensino ,mediante custeio de bolsas de estudo;

- indenização das despesas realizadas com educação do próprio empregado ou seus filhos;
- utilização do esquema misto, combinando as alternativas anteriores.

As empresas optantes pelo SME devem contribuir também com 2.5% de sua folha de salário de contribuição. Só que ao invés de recolherem ao IAPAS, elas devem ter o seguinte procedimento:

- no caso de manterem escolas próprias, devem repassar diretamente a estas os recursos correspondentes mensalmente;
- no caso de pagarem indenizações, devem fazê-lo diretamente aos beneficiários semestralmente;
- no caso de custearem bolsas de estudo, devem recolher ao FNDE o valor correspondente ao número de bolsas fornecidas multiplicado pelo valor da bolsa fixado anualmente pelo MEC. As escolas receberão o montante devido trimestralmente pelo FNDE.

Se a aplicação das empresas no SME não atingir 2,5% de sua folha de contribuição, elas devem recolher a diferença ao FNDE. Este órgão reterá 1/3 como quota federal do salário-educação e repassará 2/3 à Secretaria de Educação do Estado, que deverá agregar esta parcela à quota estadual do salário-educação. Esta é a diferença não aplicada de recursos do Sistema de Manutenção do Ensino a que nos referíamos a pouco, que também está sujeita às transferências e aos atrasos mencionados.

Até 1975, a execução do Sistema de Manutenção do Ensino era exclusiva competência das Secretarias Estaduais de Educação. A partir deste ano, passou a ser atribuída ao FNDE/MEC, através de suas delegacias regionais. Porém, desprovidas de estrutura para exercer este trabalho, as DEMECs não conseguiram impedir toda uma série de distorções no SME, como por exemplo, o aliciamento de escolas para empresas e vice-versa. Este fato levou o MEC a solicitar a colaboração das Secretarias, novamente, e dessa reaproximação surgiu o Decreto n.º 87.043/82 que, além de eliminar a relação direta entre empresa e escola (de forma que os recursos, antes canalizados diretamente como custeio de bolsas de estudo, passaram a ser recolhidos ao FNDE e, por este, transferidos à escola através do BB), redefiniu a competência das Secretarias Estaduais de Ensino no processo de credenciamento das escolas e na sua fiscalização.

Isto não foi suficiente. Tornou-se evidente que um processo paralelo de fiscalização e de credenciamento das escolas, a nível federal e estadual não era eficiente. Com vistas a se corrigirem as distorções detectadas no sistema e, ao mesmo tempo, adequá-lo à realidade educacional de cada unidade federada, o decreto federal n.º 88.374, de 7 de junho de 1983 procurou restituir as atribuições do FNDE às secretarias estaduais de educação.

Caberá agora a elas impedir abusos por parte das empresas e escolas e canalizar os recursos para as escolas privadas que funcionem nas áreas onde a rede pública seja insuficiente no atendimento à demanda, evitando seu direcionamento a áreas em que a rede pública apresenta capacidade ociosa.

As secretarias de estado deverão também responder pelas bolsas de estudo oferecidas àqueles alunos que não são nem empregados das empresas, nem filhos destes. Antes do decreto de 1983, esses estudantes, chamados "alunos da comunidade", também tinham suas vagas adquiridas pelas empresas, que as ofereciam à comunidade. Pelo decreto, as empresas só podem adquirir vagas para os empregados e seus filhos, manter escolas próprias e indenizar as despesas realizadas por seus funcionários com educação. Caberá, então, às secretarias de educação dos estados definir os critérios de concessão de bolsas, financiando as bolsas dirigidas à rede de ensino privado ou encaminhando os alunos às escolas públicas capazes de absorvê-los¹¹.

A vantagem que o Sistema de Manutenção ao Ensino apresenta sobre o sistema de recolhimento direto ao IAPAS está, pelo menos do ponto de vista do Estado de São Paulo, no fato de permitir a utilização integral da contribuição das empresas no próprio estado em que é gerada, sem necessariamente transferir 1/3 a União, nem pagar taxas de administração ao IAPAS.

A crescente evolução das contribuições via SME com relação ao salário-educação, via IAPAS, gerou uma séria preocupação por parte do governo federal, ao ver sua quota do salário-educação ser consumida nos estados de origem na ligação empresa e escola particular. A tabela 20 apresenta a arrecadação bruta do salário-educação e do sistema de Manutenção do Ensino em 1983. Verifica-se que em 7 estados o SME ultrapassa o salário-educação. Daí, a importância de um controle rígido por parte das secretarias de educação dos estados com a finalidade de impedir que recursos que poderiam ser aplicados na rede pública sejam mal utilizados pela rede de ensino particular. No estado de São Paulo, ao contrário, a arrecadação bruta do salário-educação é quase três vezes superior à do SME. A importância do salário-educação no orçamento da secretaria da educação tem se mostrado crescente ao longo dos últimos anos, exceção feita ao ano de 1983 (tabela 21). Neste ano, como já se viu, metade da quota estadual do salário-educação não foi repassada ao estado de São Paulo.

11 Ainda não está definida a maneira com que as secretarias de estado arcarão financeiramente com as bolsas dos alunos da comunidade. Só se sabe que até o final de 85 os atuais alunos terão suas vagas asseguradas e o FNDE repassará integralmente às secretarias os recursos necessários provenientes da contribuição das empresas ao SME.

Embora sua participação nos gastos totais da secretaria da educação de São Paulo não seja grande, sabemos que é a fonte de recursos mais importante do estado no custeio de obras escolares, material permanente e merenda escolar para o 1º grau. No caso dos estados mais pobres, o salário-educação (principalmente sua quota federal) chega a ser a maior fonte de recursos para a educação.

Tabela 20

Arrecadação Bruta do Salário-Educação e do Sistema de Manutenção do Ensino - 1983

UF	Arrecadação		
	Salário-Educação	SME	%
Norte	4.814,5	3.341,8	69.4
RO	430,2	142,8	33.2
AC	199,8	55,2	27.6
AM	1.393,0	1.493,2	100.7
RR	95,4	2,2	2.3
PA	2.522,2	1.710,7	67.8
AP	173,9	27,7	15.9
Nordeste	18.437,8	17.737,5	96.2
MA	762,4	792,4	103.9
PI	395,9	580,4	146.6
CE	1.757,7	3.051,2	173.6
RN	1.045,8	781,7	74.7
PB	994,1	741,2	74.6
PE	3.546,1	4.339,8	122.4
AL	985,4	505,4	51.3
SE	756,1	1.021,6	135.1
BA	8.194,3	5.923,8	72.3
Sudeste	176.448,7	108.232,3	61.3
MG	17.139,4	15.139,5	83.3
ES	3.536,7	2.111,8	59.7
RJ	21.613,5	37.536,6	173.7
SP	134.159,1	53.444,4	39.8
Sul	35.392,8	24.250,6	68.5
PR	10.084,3	7.530,8	74.7
SC	7.694,5	4.399,2	57.2
RS	17.614,0	12.320,6	69.9
Centro-Oeste	12.938,3	5.673,5	43.9
MT	771,4	695,0	90.1
GO	2.408,7	1.788,9	74.3
DF	8.183,2	2.655,2	32.4
MS	1.575,0	534,4	33.9
Brasil	248.032,1	159.235,7*	64.2

* Arrecadado em 1983 + Saldo de 1982. 83 145.476,7

Saldo de 82 13.759,0

159.235,7

FONTE: FNDE

Tabela 21

Evolução da Participação das Fontes de Recursos nos Gastos da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (%)
1980 - 1983

Fontes	1980	1981	1982	1983
Tesouro do Estado	82.9	85.6	82.4	87.5
Quota Estadual do Salário Educação	11.7	12.4	15.2	11.0
Recursos Próprios (Transf. Federais, Jr. E Cm., etc)	5.4	2.0	2.4	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: Balanços Gerais do Estado de São Paulo.

O Sistema de Financiamento e a Crise

Vimos que a base de sustentação do sistema de financiamento da educação são recursos fiscais e o salário-educação, o qual depende diretamente do nível de emprego e dos salários. Enquanto outras áreas sociais, como é o caso da Habitação, Saneamento e Previdência, dependem essencialmente do mercado de trabalho, a Educação conta principalmente com os recursos advindos da receita de impostos. Neste sentido, pode-se dizer que o seu esquema de financiamento é bem menos vulnerável a oscilações econômicas. Vejamos porquê.

É certo que o montante arrecadado de impostos está ligado, em grande parte, ao comportamento da economia. Porém, pelo menos no que tange à recessão dos últimos 4 anos, verificou-se que o nível de atividade caiu muito menos do que o emprego. Além disso, o índice geral de preços manteve-se superior aos índices de reajustes salariais. Por essas razões a receita de impostos foi menos afetada no período que o salário-educação. Contribuiu também para isto os acréscimos efetuados nas alíquotas dos impostos. Por isso tudo, o sistema de financiamento da educação mostrou-se mais resistente à crise do que o das outras áreas sociais.

Mesmo assim., as conseqüências da recessão sobre o nível de produção, emprego e salários não poderiam deixar de atingi-lo. Na tabela 22, que apresenta a evolução da receita tributária¹² da União e a arrecadação total do salário-educação no país vê-se que nos últimos anos esses recursos tiveram uma certa oscilação em seu comportamento. No caso

¹² O ideal seria considerarmos a receita de impostos. No entanto, tendo em conta que esta representa quase 100% da receita tributária (com exceção do caso dos municípios) tomamos essa diferença como irrelevante.

do salário-educação¹³, este vem decrescendo desde 1980, o que só não ocorre claramente com a receita tributária por conta dos acréscimos nas alíquotas.

Tabela 22

Evolução real, em números índices, da Receita Tributária da União e do total do Salário-Educação 1974 – 1983 - base 1980 = 100

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA	SALÁRIO-EDUCAÇÃO
1974	77	48
1975	79	57
1976	95	72
1977	96	93
1978	95	102
1979	97	116
1980	100	100
1981	92	100
1982	95	98
1983		91

FONTE: Balanços Gerais da União - FNDE-MEC

A importância da vinculação de recursos específicos à educação, como é o caso do salário-educação, e de percentuais mínimos de certas receitas exatamente a de evitar o progressivo esvaziamento dos recursos desta área social. Neste sentido, a emenda João Calmon recentemente regulamentada, que restabelece a obrigatoriedade da aplicação de percentuais mínimos da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, representa um avanço no campo da política social. Seu cumprimento deverá trazer uma elevação dos dispêndios com educação. E, acima de tudo, a garantia de recursos, independentemente de oscilações do poder executivo.

Despesas Governamentais com Educação

A complexidade da estrutura de financiamento da educação implica em muitas dificuldades em sua análise, tanto pelo lado da receita como da aplicação dos recursos.

No que tange a receita, há o problema da multiplicidade das transferências inter-governamentais, decorrentes da concentração existente na arrecadação tributária. Este fato faz com que a arrecadação feita por uma esfera do governo se transforme em receita de outra. Isto além de dificultar a execução orçamentária, complica a análise das fontes de recursos dos vários níveis de governo. Outro problema é o da incorporação de novas fontes

13 Não se pode desprezar os efeitos do crescimento das contribuições feitas via SME no comportamento da arrecadação do salário-educação.

extra-orçamentárias no financiamento da educação, o que requer o trabalho de se localizarem as fontes de recursos não registradas nos orçamentos.

Pelo lado da despesa também são vários os problemas. É freqüente, por exemplo, a dupla contagem nas despesas com educação. A União registra como despesa da esfera federal o que é repassado aos estados e municípios e, efetivamente, gasto por eles. O mesmo acontece com os estados em relação aos municípios. Em decorrência disto a despesa com educação é sempre superestimada e equivocada com respeito a sua alocação. Outra questão envolve a incorporação de fontes antes designadas extra-orçamentárias ao orçamento público e de outras fontes orçamentárias aos recursos do Tesouro. Esta prática requer que se tenha muito cuidado na análise de séries históricas. Exemplo disto está no fato das rendas das loterias, em 1981, e das cotas estaduais do salário-educação, em 1982, passarem a ser consideradas como recursos do Tesouro. Há ainda a falta de uniformidade na classificação das despesas entre os programas educacionais, por parte dos estados e municípios. Exemplo disto é o artifício usado pelo estado de São Paulo de registrar no orçamento como despesas no 1º grau, grande parte dos gastos efetuados em outros programas, como o de 2º grau. Este fato invalida qualquer análise que se queira fazer dos gastos por programa, a nível de São Paulo e mesmo do Brasil como um todo.

Além de todos estes problemas, há ainda uma questão mais ampla, já tratada em outros textos com muita propriedade, que gira em torno da definição do que seja "educação"¹⁴. No âmbito da esfera federal este conceito torna-se bastante ambíguo á medida em que se consideram as normas fixadas para elaboração orçamentária. Se tomarmos as despesas feitas na "Função Educação e Cultura" por exemplo, teremos não só os gastos efetuados pelo MEC como também por outros órgãos e ministérios que, embora não tenham a ver especificamente com educação, despendem recursos em programas desta função, como é o caso dos cursos de 1º, 2º e 3º graus mantidos pelo sistema militar de ensino. Por outro lado, não entram na função educação e cultura outros gastos que não são feitos pelo MEC, mas são típicos desta função. Um exemplo são as despesas em ensino supletivo feitas pelo Ministério do Trabalho que são consideradas como da "função trabalho".

Esta discussão torna-se ainda mais complicada quando se considera a "Área Educação e Cultura". Na área são somados à função os programas típicos desta função e que foram enquadrados em outras funções. É o caso por exemplo das despesas feitas em educação

14 "Marques, Antonio Emílio - "Despesas Federais com Educação - a loteria sem perdedores" - CNRH-IPEA, Brasília, 1981. Melchior, J.C, de Araújo - "A vinculação constitucional de recursos financeiros para a Educação: esfera federal" - Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Agosto de 1984

pelo Ministério do Trabalho citado acima. Mas além disto, a área Educação e Cultura brange também os programas a cargo do MEC que são típicos de outras funções, como Assistência e Previdência, por estarem vinculados à Educação e Cultura.

Resta ainda considerar o problema que traz a inclusão do programa "cultura", tanto na função como na área, para a determinação das despesas em educação, pois nem sempre as atividades culturais estão inseridas em programações de ensino. Por todos os motivos apontados acima, certamente não é tarefa fácil manipular as informações de receita e despesa que compõem a atual estrutura de financiamento da educação.

A par dessas dificuldades, Alberto Mello e Souza, em trabalho recente¹⁵, consolidou as despesas governamentais em educação efetuadas no período 1970-1980, que vem sendo atualizado até o ano de 1983. Retirando das despesas de cada esfera as transferências feitas às demais, chegou-se à seguinte distribuição de gastos com recursos orçamentários na função Educação e Cultura : 26% pela União, 57% pelos estados e 17% pelos municípios. Essas despesas representavam, em 1980, 8,5% no orçamento da União, 20% nos dos estados e cerca de 17% nos orçamentos nos municípios.

Das informações que se encontram disponíveis e devidamente consolidadas para o período posterior a 1980, apreende-se que houve uma alteração no percentual da despesa da União feita em educação. A tabela 23 mostra que, depois de ter sofrido uma queda em 1980, este percentual sobe em 1981 e mais ainda em 1982, voltando a cair no ano seguinte. Acreditamos que este comportamento está ligado, pelo menos em parte, ao fato a que nos referimos atrás, de incorporarem-se as loterias, em 81, e a quota estadual do salário-educação em 82, aos recursos do Tesouro da União. Por outro lado, nos parece aceitável ter havido de fato uma elevação relativa da educação nos gastos totais da União no período 80-82, uma vez que se nota que os gastos com educação cresceram acima e os gastos totais abaixo da inflação do período. A queda em 1983 está diretamente relacionada com o aprofundamento da crise econômica, ano em que o corte na despesa total da União se fez sentir com maior vigor na área da educação.

No caso do Estado de São Paulo (tabela 24) nota-se que desde 1980 as despesas na função educação e cultura têm caído em termos percentuais com relação à despesa total do Estado, se acentuando em 1983. Neste ano também se verifica uma queda nos gastos da Secretaria da Educação com relação ao gasto total do Estado, refletindo a retração havida no dispêndio com o ensino de 1º e 2º graus.

15 Mello e Souza, Alberto de- "Despesas Governamentais em Educação no Brasil - 1970/80" - Versão Preliminar - INEP-FAPEU, 1981

Tabela 23

Despesa da união na função educação e cultura e total
1978-1983 em CR\$ milhões correntes

Despesas Corrigidas da União*	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Função Educação e Cultura (A)	85.699	88.815	82.469	185.589	402.198	805.390
Total (B)	888.887	838.606	974.567	1.800.966	3.613.392	8.859.369
A/B	9,6	10,6	8,5	10,3	11,1	9,1

FONTE: Mello e Souza, Alberto de- op. cit., 1981 c/ atualizações NEPP-UNICAMP

*: Despesas da União (-) transferências aos estados, Distr. Fed. e municípios.

Tabela 24

Despesas do Estado de São Paulo
Secretaria da Educação, Função Educação e Cultura e Total
1978-1983 (CR\$ Milhões Correntes)

Despesas de São Paulo	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Secretaria de Educação (A)	17.966	17.966	55.204	109.857	223.629	445.134
Função educação e cultura (B)	25.167	40.892	71.436	145.639	291.687	589.022
Total do Estado	112.580	173.282	322.049	656.657	1.331.232	2.847.437
A/C	16,0	17,8	17,1	16,7	16,8	15,6
B/C	22,4	23,6	22,2	22,2	21,9	20,7

FONTE: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE - GPS

A crise econômica, acompanhada de políticas contracionistas, efetivamente reduziu as despesas governamentais em educação. A tabela 25, em cruzeiros constantes, mostra que tanto a União quanto os estados e municípios das capitais reduziram suas despesas na função educação e cultura no ano crítico de 1983, não só em relação ao ano eleitoral de 1982, como em relação aos anteriores.

Tabela 25

Despesas da União, Estados e Municípios das Capitais na Função Educação e Cultura - Brasil - 1978/83

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
União	894.835	927.371	861.108	923.351	1.023.736	805.392
Estados	1.832.532	1.981.972	1.898.795	1.959.304	2.362.224	1.8212.631
Municípios das Capitais*	232.545	271.273	255.255	238.768	261.854	229.694

FONTE : Melo e Souza, Alberto de. - op.cit.. 1981, com atualizações

* Não dispomos de dados completos sobre os municípios do interior

No estado de São Paulo, em particular, verifica-se com clareza o mesmo fenômeno (tabela 26). Há uma nítida queda nos gastos do estado na função educação e cultura. O mesmo ocorre com a Secretaria da Educação, que responde pela maior parte das despesas com educação feitas pelo Estado, e cujos gastos dirigem-se especificamente ao ensino de 1º e 2º graus.

Tabela 26Despesas do Estado de São Paulo em Educação 1978-1983
Cr\$ Milhões de 1983

Despesas de São Paulo	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Função Educação e Cultura	809.952	854.958	745.906	724.598	742.460	589.022
Secretaria da Educação	578.202	644.543	576.418	546.572	569.225	445.134
1º e 2º graus	559.117	622.360	558.135	53.884	553.912	432.335

FONTE: Secretaria de Estado da Educação ATPCE - GPS

Uma análise das despesas com educação por grau de ensino seria de extremo interesse, principalmente para a avaliação da evolução dos recursos para o 1º grau, que deve ser a meta prioritária. No entanto, um estudo deste tipo encontra-se inviabilizado por um acerto contábil feito nos balanços do Estado de São Paulo, como mencionamos anteriormente. O que se fez foi contabilizar como despesas do 1º grau grande parte dos gastos feitos com o 2º grau. Considerando que São Paulo contribui com aproximadamente metade das despesas do 1º grau, é inevitável que este jogo contábil interfira nas estatísticas gerais do país sobre educação, distorcendo seus resultados.

A tabela 27 mostra bem como a partir de 1979 houve uma transferência contábil de recursos do 2º grau para o 1º grau, o que permanece até 84. Pelo que sabemos, a partir de 1985 este arranjo não mais será feito, permitindo então uma análise correta desta questão.

Tabela 27

Despesas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo por categoria funcional programática 1978 – 1983
Cr\$ milhões correntes

		1978	1979	1980	1981	1982	1983
Administração	\$	258	541	922	1.523	2.974	6.216
	%	1,4	1,8	1,7	1,4	1,3	1,4
1º grau	\$	12.816	27.997	50.350	100.289	205.489	406.009
	%	71,3	90,8	91,2	91,3	91,9	91,2
2º grau	\$	4.556	1.770	3.103	6.415	12.124	26.326
	%	25,4	5,7	5,6	5,8	5,4	5,9
Assistência ao educando	\$	335	520	829	1.629	3.042	6.584
	%	1,9	1,7	1,5	1,5	1,4	1,5
Total da Secretaria da Educação	\$	17.965	30.828	55.204	109.856	223.629	445.135
	%	100	100	100	100	100	100

FONTE: Secretaria de Estado da Educação – ATPCE-GPS.

A par de todas as dificuldades no tratamento dos dados traçamos um panorama das despesas governamentais em educação. Vimos como a crise econômica afetou os gastos dos governos nesta área social ao abalar suas principais fontes de recursos. Embora não tenhamos informações finais para 1984, há indícios que as despesas possam estar se recuperando. Isto ainda terá de ser comprovado. No momento, só podemos dizer que é urgente priorizar a educação enquanto área social e atacar os problemas de frente antes que se agrave ainda mais a crise em que o sistema educacional brasileiro se encontra há 10 anos.

Considerações Finais

Parece que está definitivamente consolidado como meta prioritária o ensino de 1º grau obrigatório, gratuito e universal de 8 anos.

Nas áreas urbanas, pelo menos, a dificuldade em se alcançar esta meta refere-se mais ao desempenho do sistema escolar e menos às antigas questões referentes ao acesso e à permanência, se entendermos como permanência o número de anos que a criança passa na escola. Assim, o preocupante no 1º grau é a prevalência e o recente aumento das taxas

de reprovação e evasão escolares. Tanto é assim, que o percentual médio da população urbana brasileira que termina o 1º grau no período regular de 8 anos não chega a 30%, embora o tempo médio de permanência do alunado na escola seja superior a 7 anos. Se considerarmos também a zona rural esta média não passa de 15%.

Com base nessas informações, um estudo interessante seria o de estimar a demanda futura para o 1º grau, supondo uma melhoria no desempenho escolar. Importante também seria uma estimativa do custo-aluno, o que vem sendo feito pelo MEC. A fusão desses dois estudos permitiria a projeção dos recursos necessários para o atendimento da demanda escolar no caso de uma melhoria na capacidade do sistema educacional de aprovação e retenção do aluno.

Com relação ao 2º grau, a cobertura do ensino ainda tem muito a avançar. Cabe destacar a crescente demanda por vagas dirigida à rede pública de ensino, não apenas devido ao crescimento da população, mas principalmente à transferência de alunos oriundos do ensino privado.

Outro problema que requer atenção diz respeito a natureza do ensino de 2º grau. Isto porque fracassou a profissionalização obrigatória, ao mesmo tempo que o ensino não se sustentou como eminentemente propedêutico. Aliás, os cursinhos preparatórios para o vestibular parecem desempenhar bem essa função.

Uma discussão atual e que sugere reflexão refere-se à questão da municipalização do ensino. Embora seja um assunto antigo, o debate ganhou força na última década e intensificou-se recentemente ainda mais, principalmente em São Paulo.

Parece não haver dúvida quanto à necessidade de descentralizar a despesa e dar autonomia de gasto aos municípios. Mas seria correto considerar descentralização e municipalização como sinônimos? A municipalização implicaria necessariamente em centralizar o gasto? E em caso afirmativo, a despesa seria de fato agilizada? A reflexão sobre estas indagações aponta para a incômoda conclusão de que "cada caso é um caso". Por este motivo, seria importante considerar as especificidades de cada situação, antes de se acelerar o processo de municipalização do ensino em curso atualmente. Pois o que é bom para os municípios da grande São Paulo pode não ser para os municípios do interior do Ceará, nem mesmo para alguns municípios do interior do próprio estado de São Paulo.

Sobre a parte específica do financiamento da educação, cabe ressaltar a importância da vinculação obrigatória de recursos à educação para assegurar a sua prioridade como política social, independentemente da conjuntura econômica.

Vimos que no Brasil a educação conta, principalmente, com a vinculação de percentuais mínimos da receita geral de impostos e com o salário-educação. No que tange à receita de impostos, vale lembrar que a obrigatoriedade de sua vinculação à educação foi restabelecida apenas em 1983, pela emenda João Calmon, recentemente regulamentada. Embora sua aprovação tenha significado um evidente aprimoramento da estrutura de financiamento da educação capaz de gerar maiores recursos, alertamos, contudo, que seu cumprimento não é tarefa simples.

Como tentamos esclarecer na segunda parte deste trabalho, nas normas fixadas atualmente para elaboração orçamentária não está claro o que são despesas em educação. Muito menos o que são despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino, que é o que está proposto na emenda, sendo assim, a emenda João Calmon só não será contrariada em seu espírito, caso sejam tomadas medidas de detalhamento orçamentário que permitam a identificação das ações definidas nesta lei como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Estas ações estão inequivocamente explícitas em sua regulamentação como ligadas ao ensino, sejam feitas dentro ou fora das escolas, o que dispensa maiores discussões a respeito. Igualmente inequívoca se encontra a definição da receita de impostos da União, Distrito Federal, estados e municípios, da qual são excluídas as transferências feitas e incluídas as transferências recebidas. Este ponto também tem sido motivo de controvérsia e requer toda a atenção. Caso contrário, a emenda João Calmon será apenas mais uma lei no Brasil, que existe para não ser cumprida.

Resta ressaltarmos um ponto importante sobre o salário-educação, que é o problema dos atrasos nas transferências das quotas estaduais. Vimos que esses atrasos têm sido freqüentes principalmente no caso do estado de São Paulo, que responde por mais da metade da arrecadação total do país. Considerando a grandeza dos valores transferidos e as elevadas taxas de inflação dos últimos 2 anos, o retardamento das transferências tem acarretado significativas perdas aos estados. Sabe-se que no caso do estado de São Paulo, somente metade de sua quota referente a 1983 foi repassada neste ano, tendo sido o restante transferido ao longo de 1984.

O preocupante é que as secretarias de estado da educação não têm nenhum controle sobre essas transferências. Ou seja, não sabem quando estas referem-se aos duodécimos previstos para o ano ou são recursos remanescentes do ano anterior ou ainda se são recursos não utilizados pelo Sistema de Manutenção do Ensino e que foram agregados à quota estadual do salário-educação.

Diante deste quadro, sugerimos que as secretarias da educação passem a exigir do MEC maiores informações sobre as transferências a que têm direito. Só assim será possível ter algum controle dos recursos do salário-educação e exercer pressão no sentido de esses repasses serem feitos no prazo previsto em lei.

HABITAÇÃO E SANEAMENTO

Uma introdução ao tema

A literatura econômica e histórica apresenta ao longo dos últimos duzentos anos um rol de trabalhos que relatam como o processo de desenvolvimento capitalista, ao gerar o processo de urbanização, coloca e recoloca permanentemente para si a resolução da questão habitacional. Textos de autores clássicos como os de Marx, Engels, Mantoux,... ou de autores modernos como Hobsbawm e Thompson, descrevem como a questão habitacional nos primórdios do capitalismo já se constituía como uma problemática social de fundamental importância. Hobsbawm em "Industry and Empire" e Thompson em "The Making of the English Working-Class" relatam detalhadamente as precárias condições em que vivia a grande maioria das famílias trabalhadoras inglesas no século XIX. Relatos contemporâneos a época podem ser encontrados no Capital de Marx ou no livro sobre "A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra" de Engels¹⁶. Autores como Poe, Balzac, Flaubert, Hugo,..., também voltaram-se para a questão urbana em suas obras, fazendo impressionantes relatos sobre a vida cotidiana parisiense e londrina.

Não faltam substanciosos relatos sobre a questão urbana no capitalismo. Muito pelo contrário, são abundantes os trabalhos sobre o desenvolvimento capitalista e o processo de urbanização. O progressivo movimento campo-cidade, como resultado do processo de acumulação capitalista, gera um conjunto de necessidades que passam a ser reivindicadas permanentemente pela classe trabalhadora. A organização das grandes cidades, com suas fábricas, escolas, hospitais, cadeias, bairros operários.., são características gerais do modo de produção capitalista, que ao conformá-las cria para si um conjunto de problemas que deverão ser de algum modo resolvidos.

16 E.P. Thompson, The Making of the English Working-Class, Londres, Penguin Books, 1968; E.J. Hobsbawm, Industry and Empire, Londres, Penguin Books, 1968; P. Mantoux, La Revolucion Industrial en el Siglo XVIII, Madrid, Aquilar, 1962; K. Marx, El Capital, Fondo de Cultura, Mexico, 1975; F. Engels A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra, Lisboa, Ed. Presença, 1975.

O trabalho de Marshall, "A Política Social"¹⁷, descreve como que a sociedade inglesa criou mecanismos que pudessem responder às demandas sociais. A formulação de políticas sociais que sejam reconhecidas pelas classes sociais e que permitam que entre estas haja um reconhecimento mútuo, acaba por legitimar e reconhecer a validade da organização estatal, bem como o modo como o Estado intervém socialmente. Ao fazerem isto, definem o direito de cidadania, bem como o que seja justiça social. Enfim, criam-se instituições sociais que regulam e estabilizam as relações entre classes e entre estas e o Estado.

No Brasil o processo de urbanização resultante do desenvolvimento capitalista também gestou um conjunto de questões que são comuns à formação capitalista. A formação das grandes cidades passou a requerer do Estado políticas sociais que dessem conta da problemática urbana. Vêm ao longo dos anos sendo criadas instituições que permitem ao Estado propor soluções às várias reivindicações sociais. São largamente conhecidas os programas profiláticos realizados nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo nos séculos XIX e XX. Os surtos de doenças, que dizimaram significativos contingentes populacionais destas cidades, acabaram por impor ao Estado que pensasse sobre duas questões da problemática urbana da maior importância: habitação e saneamento. Já no final do século passado o problema do saneamento básico na cidade do Rio de Janeiro era largamente debatida. Várias medidas de saúde pública são tomadas, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo e nas capitais nordestinas.

Como resultantes do processo de urbanização, os problemas habitacionais e de saneamento básico urbano vão ganhando importância dentro do aparelho de Estado. A existência de grandes aglomerações populacionais nos grandes centros urbanos vão gerando problemas de tal ordem, que não mais se permite que o Estado delas se ausente.

Em particular no Brasil, o processo de industrialização recente conformou bolsões urbanos, que hoje respondem por uma parte significativa da população brasileira. A existência destes bolsões gera uma forte demanda social por habitação, saneamento, educação, assistência médica, lazer e uma infinidade de necessidades. Os sindicatos, os movimentos de bairro, a igreja, passam a reivindicar permanentemente que o poder local encontre soluções para estas questões.

Não é por outra razão que no pós-guerra os institutos previdenciários passam a realizar alguns programas habitacionais voltados para os seus segurados. O Estado ao invés de intervir diretamente nesta questão, que por intermédio de instituições que apesar de serem estatais, não tem por objetivo a resolução da questão habitacional urbana.

17 T.H. Marshall, Política Social, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

O crescimento das cidades vai progressivamente requerendo que sejam tomadas medidas relativas ao saneamento básico urbano. A ausência de uma política estatal voltada para esta questão permitiu a criação de um enorme déficit deste serviço, em razão do violento processo de urbanização do pós-guerra.

Somente depois de 1964 é que ambas as questões são equacionadas globalmente no interior do aparelho de Estado. A criação do Banco Nacional de Habitação permitiu ao Estado responder a estas questões. Como veremos nesta parte do trabalho, a solução que o Estado encontrou para estas duas políticas sociais permitiu que se criasse um mecanismo autônomo de financiamento, cuja responsabilidade não fosse diretamente do Estado. Isto é, autônomo em relação às fontes de financiamento, autônomo enquanto instituição estatal.

Isto nos remete à discussão sobre o caráter social ou não das políticas de habitação e saneamento. Não podemos esquecer que as necessidades que a população urbana tem por habitação, água e esgoto são decorrentes do processo de acumulação capitalista. Os bolsões urbanos são bolsões de força de trabalho necessária à acumulação de capital. Urbanizar a maioria da população de um país é requisito para a produção capitalista na cidade e no campo. Neste sentido, a demanda por habitações, água, esgoto, escola, assistência médica, segurança,... existe em decorrência do modo de vida específico ao modo de produção capitalista.

São necessidades coletivas, cuja responsabilidade não cabe individualmente a cada família. São necessidades cuja responsabilidade deve ser assegurada coletivamente a partir de instituições sociais que viabilizem situações sociais legítimas, onde o direito à justiça e à cidadania esteja garantido.

Não se pode falar que as políticas de habitação e saneamento gestadas no período posterior a 1964 tenham cumprido princípios básicos de justiça social. Em nossa análise procuraremos mostrar que, ao longo do tempo, a política habitacional no Brasil acabou sendo submetida a uma lógica caracterizada por uma intervenção estatal que não se pretende justa socialmente, e que não reconhece o direito do cidadão de participar da sua definição. Coube ao Estado autocraticamente definir a forma e o modo como a questão habitacional e, mais tarde, a questão do saneamento básico urbano seriam equacionados. À grande maioria da sociedade coube aceitar os mandos e desmandos do aparelho estatal. Os grandes beneficiados foram as autoridades governamentais, o setor financeiro e o setor da construção civil. Os grandes perdedores foram a grande maioria da população que não tiveram suas necessidades por habitação e saneamento satisfeitas.

A análise destas duas políticas governamentais no pós-64 indica ser praticamente impossível concluir que ambas possam ser consideradas como sendo políticas sociais.

Diagnóstico e Montagem do Sistema de Financiamento Habitacional

Até 1964 a política de financiamento habitacional no Brasil se dava de maneira descentralizada, através de institutos previdenciários de algumas categorias profissionais de trabalhadores e também das Caixas Econômicas. O novo governo diagnosticava que o mecanismo de financiamento habitacional vigente até então não conseguia dar conta do problema habitacional existente no país. Concluía então que o equacionamento do problema habitacional requeria que se constituísse um novo mecanismo de financiamento compatível com a magnitude do problema.

A criação do Banco Nacional de Habitação teve por objetivo constituir um organismo institucional que centralizasse, coordenasse e normatizasse a política habitacional que se implantaria. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a Caderneta de Poupança e as Letras Imobiliárias alimentaram o sistema de financiamento¹⁸.

Como é largamente sabido, a Lei que criou o Fundo de FGTS teria por objetivo garantir um respaldo financeiro ao trabalhador quando este perdesse o seu emprego, casasse, comprasse uma casa própria, falecesse,... Os saldos deste fundo seriam geridos pelo BNH e se destinariam ao financiamento do programa habitacional que o governo começava a implantar. Ao trabalhador caberia receber uma remuneração igual à correção monetária mais uma determinada taxa de juro. As contribuições para este fundo seriam compulsórias e igual a uma percentagem do salário recebido pelo trabalhador.

Os recursos seriam captados da seguinte maneira: o FGTS seria recolhido pelo BNH por intermédio do Instituto Nacional de Previdência Social, com uma remuneração anual de 3% e 6% mais a correção monetária do período. A menor taxa de remuneração corresponderia aos fundos dos não optantes¹⁹. Em 1971 as taxas foram unificadas no valor de 3%. As Cadernetas de Poupança (C.P.) constituiriam os depósitos monetários de um novo sistema de poupança subordinado ao BNH. Este sistema possuiria dois agentes de captação: as APES (Associações de Poupança e Empréstimo) e as SCIS (Sociedades de Crédito

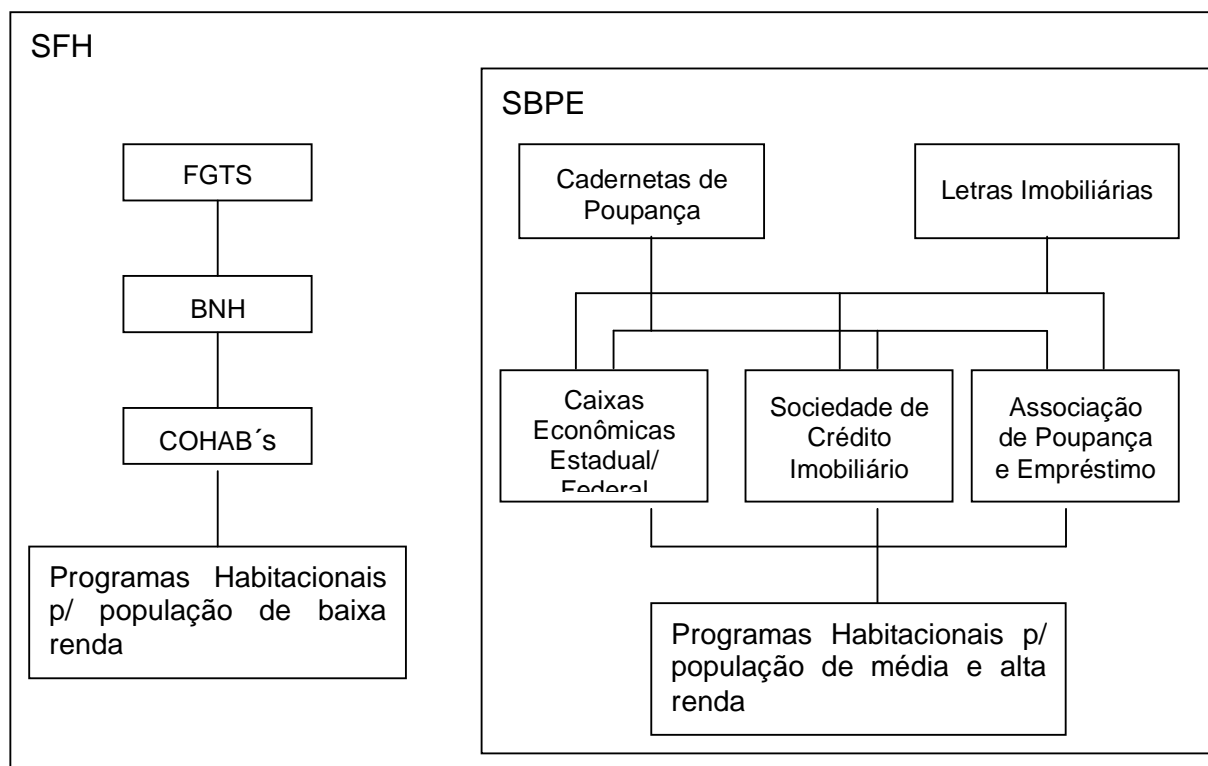
18 Inicialmente o capital do BNH foi integralizado por um crédito especial aberto pelo Ministério da Fazenda e pelo estabelecimento de contribuições compulsórias realizadas pelas empresas à razão de 1% de suas folhas mensais de pagamento. Em 1966 estas contribuições foram abolidas por efeito da Lei que criou o FGTS.

19 A criação do instituto do FGTS não suprimiu o instituto da estabilidade em vigência. Caberia ao trabalhador optar por uma das duas leis. É por esta razão que passa a princípio existir duas formas de contrato de trabalho. De fato, o que se viu um longo dos anos posteriores foi que acabou havendo uma total preponderância do instituto do FGTS, a medida que as empresas somente contratavam os trabalhadores que aceitassem contratos de trabalho regulados pela nova lei.

Imobiliário). Caberia ainda a estas duas entidades colocarem no mercado as letras imobiliárias (L.I.). As Cadernetas de Poupança seriam remuneradas a uma taxa de 6% ao ano mais correção monetária e as letras imobiliárias teriam uma remuneração de 3% mais correção. Posteriormente a remuneração das letras foi reduzida a 1%.

O financiamento do sistema habitacional do pós - 64 definiu claramente as áreas de atuação de seus diversos agentes : o setor público representado pelo Banco Nacional de Habitação teria sua receita formada pelo FGTS e pela Caixa Econômica Federal que atuaria como agente administrador de Cadernetas de Poupança e Letras Imobiliárias, o setor privado seria constituído pelas APES e SCIS, que teriam seus fundos constituídos pelas CPS e LIS.

O mecanismo de financiamento criado definiu claramente seus vários agentes, bem como a forma e a área de atuação de cada um deles. Ao BNH coube basicamente os programas de financiamento para a população de baixa renda (até 6 salários mínimos de renda familiar), considerada como área de interesse social. Enquanto que ao SBPE foi destinada a parcela de programas habitacionais para a população de renda mais elevada. No organograma abaixo podemos visualizar as fontes de recursos e os programas que cabem a cada um dos agentes financeiros.



Os programas habitacionais do sistema contemplavam e contemplam um conjunto de taxas de juros que variam de 3% a 10%. As taxas de juros mais baixas seriam aplicadas aos financiamentos de habitações para famílias de baixa renda. Enquanto que o financiamento das famílias de mais alta renda teria taxas de juros progressivamente mais elevadas. Também os prazos de financiamentos seriam diferenciados, cabendo às famílias de baixa renda financiamentos de prazo mais longo.

O Funcionamento do SFH na década de 1970

Em 1964 o governo fez um diagnóstico onde constatava a existência de um enorme déficit habitacional no meio urbano. Podemos supor genericamente que a grande maioria das famílias que demandariam uma habitação, nesta época, não realizavam este ato por não terem condições financeiras para tanto e também, porque não existia um mecanismo de financiamento de longo prazo.

Nos últimos 20 anos, apesar de uma política habitacional institucional mais explícita, não se constata uma mudança significativa na condição habitacional da grande maioria da população urbana brasileira de baixa renda, como ficará claro ao longo deste estudo.

Vários aspectos contribuíram para que se configurasse este quadro sócio-econômico. Sob o aspecto da distribuição pessoal da renda é nítida a queda da participação da parcela da população mais pobre acentuando o seu já baixo nível de renda. Um outro aspecto importante para a manutenção do quadro existente na década de 60 se deve à própria política habitacional implantada no período. Pretendemos ao longo deste trabalho mostrar como os mecanismos criados para financiar duas importantes políticas sociais, habitação e saneamento, foram insuficientes para atender as necessidades existentes destes bens e serviços. Com o objetivo de dar maior fluidez ao trabalho, analisaremos o funcionamento do SFH ao longo dos últimos 20 anos.

O funcionamento do sistema criado em 64 pressupõe que os financiamentos realizados cubram a remuneração dos fundos que o propiciaram. Isto é, no conjunto dos financiamentos feitos pelo BNH deve ser obtida uma remuneração que cubra a conta do FGTS mais as despesas financeiras do sistema. Matematicamente isto é possível, desde que cresçam os saldos do FGTS e que a inadimplência seja no máximo igual a um montante esperado. Quanto aos financiamentos realizados pelo SBPE a mesma regra deveria ser cumprida.

Ao contrário do ocorrido com a população pobre, a classe média obteve significativas vantagens depois de 64. Isto permitiu que não só comprassem carro e televisão, como também empenhassem parte de sua renda na compra de uma casa própria.

Uma avaliação do sistema de financiamento habitacional nestes vinte anos de funcionamento mostra que os programas destinados à população de média e alta renda, isto é, aqueles programas de responsabilidade do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos não apresentaram problemas significativos que os inviabilizassem, até o momento da manifestação mais aguda da crise econômica, que trouxe como implicação a queda do nível de renda dos médios e altos assalariados.

O mesmo não pode ser dito quanto aos programas habitacionais destinados à população de baixa renda. Este lado do sistema veio tropeçando em dificuldades desde a sua implantação. A principal causa destas dificuldades se deve à débil situação de renda da população a que se destina os programas habitacionais de caráter social. Apesar dos financiamentos destinados a esta parcela da população terem que ser remunerados a uma taxa de juro privilegiada, constata-se que tal remuneração é ainda elevada quando analisamos a parcela de renda que as famílias aí existentes poderiam destinar à aquisição de sua casa própria.

A insuficiência de renda desta parcela da população impôs sérios obstáculos ao funcionamento do sistema desde os primeiros anos de existência do BNH. Isto levou a que o BNH adotasse medidas que permitissem contornar os problemas que encontravam à sua frente. Em 1971, frente às dificuldades existentes, o governo unificou a taxa da juro que remunera o FGTS em 3% ao ano, ao mesmo tempo que deixou de creditar os rendimentos do fundo trimestralmente, passando a creditá-lo no final do exercício de cada ano.

Os prejuízos para aqueles que tinham seus contratos de trabalho regidos pelo FGTS foram enormes. Não só obtiveram uma remuneração da contribuição bem inferior a inflação, bem como perderiam os rendimentos correspondentes ao ano no caso de terem rompido seus contratos de trabalho durante o seu exercício. Isto é, se um trabalhador fosse mandado embora em julho, ele perderia os rendimentos correspondentes ao período de janeiro a junho, tendo direito somente ao saldo de seu FGTS em dezembro do ano anterior.

As modificações introduzidas na remuneração do FGTS não foram suficientes para eliminar os problemas que apresentava o sistema. A análise da tabela 28, mostra que o BNH reorientou seus financiamentos para a rubrica de desenvolvimento urbano. Duas possíveis razões podem explicar a reorientação dos rumos do sistema:

1) a demanda por financiamentos não foi suficiente para absorver a totalidade dos recursos existente. Dado que o BNH tem obrigatoriamente que remunerar o FGTS, é imperativo que o banco não os deixe ociosos;

2) o baixo nível de renda da população não era suficiente para viabilizar o modelo proposto.

Estas duas razões não são excludentes, mas ao contrário explicam a inviabilidade de um sistema de financiamento que no mínimo não deveria acarretar perdas. Enquanto a economia cresceu, foi possível ao governo gerir o sistema realizando modificações nas taxas de remuneração dos recursos, aumentando o prazo de financiamento e reorientando seus recursos para programas de saneamento.

Tabela 28

BNH – Aplicações Realizadas (Por Programas)

	1969		1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	%		%		%		%		%		%		%		%	
1) Habilitação	40655	93,2	43636	86,7	40507	75,6	37450	72,7	44010	56,1	40452	50,5	61606	45,9	86105	48,5
2) Desenvolvimento Urbano	1783	4,1	3394	6,7	2561	4,8	4871	9,4	15441	19,7	16820	21,0	40230	30,0	60762	34,2
3) Oper. Compl. Especiais	1195	2,7	3336	6,6	10518	19,6	9240	17,9	19028	24,2	22803	28,5	32366	24,1	30797	17,3
4) TOTAL	43633	100,0	50366	100,0	53586	100,0	51561	100,0	78479	100,0	80075	100,0	134198	100,0	177663	100,0
5) SBPE																
	1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983			
	%		%		%		%		%		%		%			
1) Habilitação	107088	62,8	133226	66,9	144776	66,4	177829	67,8	210587	64,9	217806	67,0	191541	69,1		
2) Desenvolvimento Urbano	51534	30,2	55805	28,0	64951	29,8	76858	29,3	109731	33,8	104427	32,1	84265	30,4		
3) Oper. Compl. Especiais	11869	7,0	10159	5,1	8437	3,8	75335	2,9	4034	1,2	2709	0,8	1191	0,5		
4) TOTAL	170491	100,0	199189	100,0	218165	100,0	262222	100,0	324353	100,0	324942	100,0	276997	100,0		
5) SBPE																

Fonte: BNH

Mesmo assim, em 1973 o governo teve a necessidade de implantar medidas que permitissem desafogar o sistema de financiamento habitacional. A paridade entre os reajustes salariais e das prestações pagas pelos mutuários deixou de existir a partir de então. Segundo o trabalho de Almeida e Chautard²⁰, nos anos de 1973 e 1974 a inadimplência dos mutuários atingiu níveis alarmantes. A adoção de certas medidas permitiu que se contornasse a crise que se configurava naquele momento.

Na segunda metade da década, não foram introduzidas novas modificações no SFH. Somente a partir de 1978, com o agravamento da crise é que começaram novamente a estourar os pontos débeis do sistema.

A crise do BNH durante os anos 70 foi contornada através da adoção de medidas que significaram a redução da remuneração de parte dos recursos, da quebra da paridade entre variação da prestação e dos salários e da reorientação das prioridades. A crise que desde o primeiro momento atinge o sistema, fica em grande parte circunscrita à área de atuação do BNH. A debilidade do SBPE somente irá se manifestar no final da década, devida a piora da condição financeira dos médios e altos assalariados.

O financiamento do Sistema de Saneamento Urbano

A partir de 1970, o governo passa a desenvolver seus programas de saneamento básico com recursos do BNH. O banco passa a destinar parcela substancial de seus recursos para os programas de saneamento básico (ver tabela 29). Os programas de saneamento propiciavam uma remuneração mais elevada dos recursos aí aplicados. O financiamento dos programas habitacionais não só não absorviam a totalidade dos recursos que o banco tinha em caixa, como não os remuneravam suficientemente. Apesar das diferentes taxas de remuneração aplicadas nos financiamentos dos programas de saneamento, a remuneração média não implicava em perdas para o banco. Além disso seus clientes eram institucionais e, em princípio, não tinham uma situação financeira tão vulnerável como as das famílias pobres. Através de uma reformulação administrativa das companhias de água e esgoto municipais e estaduais e uma política de taxas de serviços atualizadas, procurou-se viabilizar os novos programas.

A política de investimentos em saneamento baseou-se na participação dos governos municipais e estaduais e do BNH.

20 Almeida, W. J. N, e Chautard, J. L. - FGES: uma política de bem estar social. IPEA, Rio de Janeiro, 1976.

O esquema de financiamento para saneamento básico foi montado nos seguintes termos. A partir de três fontes de recursos se implementariam os projetos propostos. Ao BNH caberia o fornecimento de um empréstimo de recursos às companhias estaduais de saneamento, tendo os bancos estaduais como intermediadores dos financiamentos. Aos Estados caberia a destinação de uma parcela de sua receita tributária para a formação de um fundo especial para o financiamento dos investimentos a serem realizados na área específica em seus respectivos estados (Fundo de Água e Esgoto - FAE)²¹. E aos municípios caberia destinar recursos a fundo perdido.

É sabido por todos que depois da reforma tributária de 1966, os municípios e os Estados tiveram suas receitas esvaziadas em favor da esfera de poder federal. É incrível que ao mesmo tempo que se impõe sérias restrições financeiras aos municípios, a União cria um mecanismo de financiamento para saneamento onde coube aos municípios a parcela de recursos destinada a fundo perdido. Esta é uma das razões porque o mecanismo de financiamento criado para esta área de política social não conseguiu concretizar os objetivos que lhe foram traçados.

Este mecanismo de financiamento supunha que a tarifa cobrada pelo fornecimento destes serviços pelas companhias estaduais deveria ser compatível com o retorno esperado dos investimentos. Ora, o que se viu ao longo dos últimos anos foi uma progressiva deterioração da situação financeira das companhias estaduais, que não decorrem somente da manifestação mais aguda da crise econômica.

Os investimentos em saneamento básico realizados nos últimos dez anos foram concentrados nas grandes cidades brasileiras. Dada a precária situação de cobertura dos serviços de água e esgoto nas grandes cidades, as soluções para cada uma das áreas impuseram que vultosos programas e recursos fossem requeridos. A tabela 29 indica a evolução da cobertura dos serviços de água e esgoto no Brasil entre 1970 e 1980, se em relação à cobertura do serviço de abastecimento de água pode-se notar uma evolução muito favorável, o mesmo não se verifica em relação aos serviços de esgotamento.

21 Cabe observar que a remuneração do Fundo de Água e Esgoto (FAE) não é igual a remuneração dos recursos vindos do BNH. Segundo o PLANMA, o FAE teria uma remuneração positiva igual a taxa de crescimento vegetativo da população. Para os autores do Planox este nível de remuneração permitiria a recomposição do fundo e, também, a expansão futura da rede de água e esgoto. No entanto, o FAE não se recompôs ao longo do tempo devido a impossibilidades das Companhias Estaduais de Água e Esgoto de saldarem suas dívidas com os seus respectivos Governos.

Tabela 29

Distribuição dos domicílios particulares permanentes urbanos segundo o atendimento das necessidades de água e esgoto – BRASIL

	Distribuição dos Domicílios Particulares (Situação do Domicílio)	
	URBANA	
	1970	1980
Abastecimento de Água (Rede Geral)	54,4	76,0
Instalação Sanitária (Rede Geral)	22,3	36,0
Total	10.276.340	17.770.981

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, 1983, FIBGE.

A principal questão que se coloca quanto aos investimentos em saneamento básico diz respeito à sua magnitude. Isto é, a realização de programas de saneamento nas regiões metropolitanas requer massas de recursos que dificilmente poderiam ser remuneradas através de uma política tarifária realista. Dado o baixo nível de renda da grande maioria da população, é proibido ao Estado a adoção de uma política tarifária que cubra os investimentos realizados. Mais a frente discutiremos melhor esta questão, mostrando como uma política de financiamento do sistema de saneamento básico que implique numa remuneração que cubra os gastos realizados para a implantação dos vários sistemas de saneamento é totalmente inviável.

Antes de realizarmos uma avaliação do mecanismo de financiamento para saneamento básico, gostaríamos de analisar melhor como a manifestação mais aguda da crise afeta fortemente ambas as políticas públicas.

O BNH e a crise

Como vimos até o momento, o sistema financeiro da habitação vem tropeçando em dificuldades desde a sua implantação. Mesmo no período do crescimento econômico o BNH não conseguiu implantar-se solidamente. Isto é, mesmo com o crescimento de seus recursos em termos reais, o SFH teve que introduzir mudanças que lhe permitissem contornar os problemas existentes.

A partir dos meados da década passada, a economia brasileira passa a conhecer um novo período de acumulação. As taxas de crescimento da primeira metade da década não se repetiram. Muito pelo contrário, a partir de 1980, a economia brasileira passa a conhecer um período econômico crítico. A queda das taxas de crescimento teve como implicação uma

queda no crescimento da arrecadação líquida do FGTS, bem como uma queda no crescimento dos depósitos das cadernetas de Poupança. O aprofundamento da crise implicou num agravamento da situação do sistema financeiro da habitação.

O Gráfico 1 mostra a evolução dos recursos do FGTS. Vemos que ao longo do tempo as curvas de arrecadação líquida e do patrimônio líquido se distanciam, passando a ter comportamentos distintos durante a crise atual. Analisemos ambas as curvas. O principal elemento que explica a angulação acentuada da curva de patrimônio líquido é o recrudescimento inflacionário a partir da década de 70. Sabemos que o FGTS é remunerado a uma taxa de juro de 3% a.a., mais a correção monetária correspondente. A explosão dos níveis inflacionários nos últimos anos fez com que a correção monetária passasse a ser a principal remuneração do patrimônio líquido. Isto significa que os recursos deverão ter uma remuneração no mínimo igual à correção monetária mais a taxa de a ser muito superior à taxa de juro. Portanto, a cada trimestre o BNH tem que atualizar as várias contas dos depositantes do FGTS, mesmo que isto seja meramente contábil, sabendo-se que não existe a possibilidade de saque do total do patrimônio líquido do Fundo.

Podemos dizer que a crise solapa o FGTS ao plafonar o crescimento da arrecadação líquida e, também, ao elevar a valores absurdos a correção monetária em decorrência dos altos níveis inflacionários.

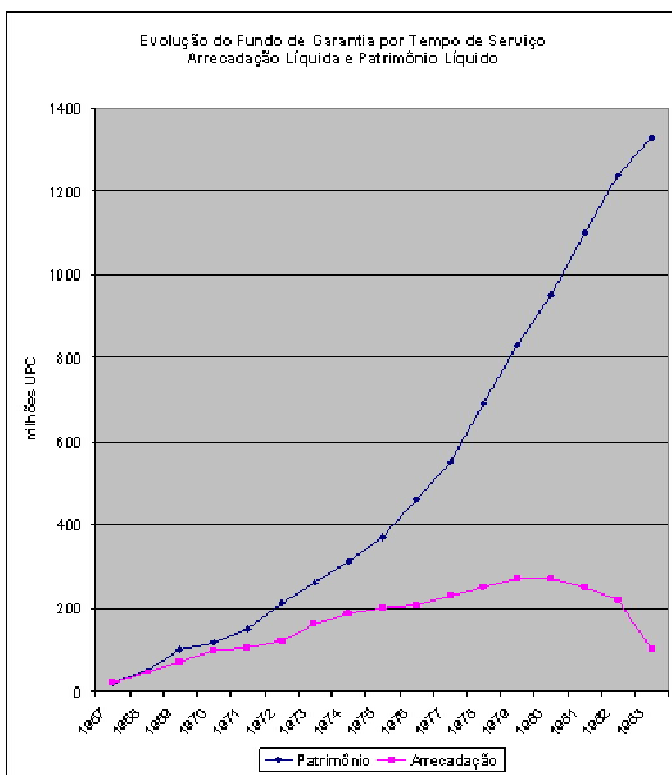


Tabela 30
Arrecadação, Saques e Saldos FGTS

(em UPC mil)

	Arrecadação Bruta	Saques	Saques para Moradia Própria	Saldos Líquidos	Aj/Ai	Dj/Di	B/A	C/A	D/A
	(A)	(B)	(C)	(D)			(%)	(%)	(%)
1967	22516	683		21833	-	-	3,0		97,0
1968	36101	6387		29714	1,60	1,36	17,7		82,3
1969	45118	14346		30772	1,25	1,04	31,7		68,3
1970	52896	21099		31798	1,17	1,03	39,9		60,1
1971	60205	26316		33888	1,14	1,07	43,7		56,3
1972	71801	35542		39259	1,19	1,16	45,3		54,7
1973	87626	37857		49769	1,22	1,27	43,2		56,8
1974	96033	41215		54818	1,10	1,10	42,9		57,1
1975	118441	55626		62815	1,23	1,15	47,0		53,0
1976	132633	67202		65431	1,12	1,04	50,7		49,3
1977	154220	79784		74435	1,16	1,14	51,7		48,3
1978	177131	92538		84592	1,15	1,14	52,2		47,8
1979	200914	105903	15574	95012	1,13	1,12	52,7	7,7	47,3
1980	245122	142082	39570	103040	1,22	1,08	57,9	16,1	42,1
1981	271389	169956	48926	101433	1,11	0,98	62,6	18,0	37,4
1982	297313	187605	58717	109708	1,10	1,08	63,1	19,7	36,9
1983	251259	213853	56023	27405					
1984	1115905	99657	19697	16248					

Fonte: BNH

No entanto os efeitos da crise sobre o sistema de financiamento habitacional não se restringem a estes aspectos. Não podemos esquecer que o comportamento deste sistema de financiamento está estreitamente ligado ao comportamento dos salários e do emprego que o torna fortemente vulnerável ao comportamento da economia. Analisemos melhor isto. A queda no crescimento econômico gerou uma deterioração do nível de renda dos assalariados, bem como uma redução do nível de emprego. A piora da situação econômica dos assalariados acarreta não só uma diminuição da capacidade desta parcela da população de adquirir uma casa própria, como também traz como conseqüência um aumento da inadimplência dos mutuários do sistema. O SFH defronta-se com uma situação onde não só os retornos de financiamentos não atingem o nível esperado, como além disso, o SFH passa a não conseguir aplicar os recursos que tem em mãos. Dois exemplos disso são as constantes reações ocorridas nos períodos de reajustes e a atual crise do mercado imobiliário nacional. A redução do nível de emprego penaliza o sistema em relação a sua fonte de recursos. A elevação do desemprego implica uma queda na arrecadação e uma elevação dos saques do FGTS. (ver tabela 31). Dado que o FGTS é uma percentagem da folha de pagamentos, uma queda da massa de salários em termos reais acarreta uma conseqüente queda na arrecadação bruta do Fundo. Além disso, a redução do nível de emprego induz uma conseqüente elevação dos saques por motivo de desemprego. Em resumo, o BNH é duplamente penalizado pelo desemprego. Acresce-se a este fato, a possibilidade dos mutuários de lançarem mão de seus depósitos no FGTS para saldar suas prestações junto ao BNH. Apesar de não significar uma retirada de dinheiro do sistema, este mecanismo de financiamento da prestação do mutuário implica numa não entrada de dinheiro novo.

A recessão penaliza o sistema por todos os lados, acabando por atingir uma parte do SFH que durante a década de 70 teve um comportamento satisfatório. O SBPE também passa a conhecer no final da década passada dificuldades crescentes. Em 1979, ao assumir a Secretaria de Planejamento, o ministro Delfim Neto definiu uma nova política econômica muito ao gesto de sua conduta. Tentou reverter as expectativas que eram naquele momento negativas, adotando uma política econômica expansionista. Uma das medidas adotadas por Delfim foi a pré-fixação da correção monetária durante o ano de 1980. Esta política teve resultados catastróficos, a medida que a inflação correu á frente da correção monetária, implicando uma violenta evasão dos fundos do SBPE. A tabela 32 mostra a evolução dos saldos de cadernetas de poupança e de Letras Imobiliárias. A primeira coisa a ser notada, é que ao longo dos anos 70 as Letras Imobiliárias passam a não mais ser um ativo importante

para a captação de recursos. Isto se deve a baixa remuneração à este ativo (correção monetária mais 1% a.a.) e a sua menor liquidez se comparada com a Caderneta de Poupança. A Caderneta de Poupança passa a ser o principal meio de captação de recursos, respondendo por 98,5% dos recursos aplicados no SBPE em 1980. A última coluna da tabela apresenta a evolução dos saldos do SBPE entre 1973 e 1982. Percebe-se claramente uma retração no crescimento do sistema em 1980.

Tabela 31

Saldos do SBPE

Em milhões de UPC

	Cadernetas de poupança	Letras Imobiliárias	Total	(%)	Cj/Ci
	(A)	(B)	©	A/C	
1964					
1965					
1966					
1967					
1968					
1969					
1970	42008	42008	84016	50,0	
1971	68248				
1972	116026	72516	188542	61,5	1,43
1973	179787	89893	269680	66,7	1,43
1974	284593	78508	363101	78,4	1,35
1975	437550	71599	509149	85,9	1,40
1976	647538	59407	706945	91,6	1,39
1977	779221	48426	827647	94,1	1,17
1978	946289	36269	982558	96,3	1,19
1979	1250000	30317	1310634	95,4	1,33
1980	1478389	24112	1502501	98,4	1,15
1981	2000984	21785	2022769	98,9	1,35
1982	2364345	18344	2382689	99,2	1,18
1983	3094125	12879	3107004	99,6	1,30

FONTE: BNH

(*) Dados Preliminares

Infelizmente não se tem em mãos informações mais precisas sobre o SBPE. Tudo indica que nestes primeiros anos da década de oitenta, ocorreu uma transferência de depósitos em Caderneta de Poupança das entidades independentes para as Caixas Econômicas ou para as instituições de poupança que fazem parte dos grandes conglomerados financeiros nacionais. A melhor ou pior performance do SBPE quanto a captação de recursos esconde as modificações que ocorreram nestes últimos quatro anos quanto a composição dos depósitos. Com toda a certeza, podemos dizer que a pré-fixação da correção monetária e a perda de confiança por parte dos depositantes em

Cadernetas de Poupança em relação as entidades independentes, inviabilizaram a permanência destes agentes do SBPE. Um conjunto de outras observações poderiam ser feitas se existissem informações para tal. Isto impede, por exemplo, que se faça uma avaliação do grau de liberdade que os agentes de poupança tiveram ou tem para aplicar os recursos captados em ativos existentes no mercado financeiro.

A deterioração do SBPE impôs que fossem adotadas medidas que permitissem contornar a crise que se configurava. Tornaram-se mensais os rendimentos dos depósitos, permitindo inclusive aos depositantes que definissem sua data de referência para depósitos e saques.

Resultaram desta debilidade do SBPE as intervenções e as várias intervenções em Companhias de poupança e empréstimos²². A imagem que se tem do conjunto do sistema é a de uma bola de neve. O SBPE, ao contrário do BNH, não apresentou grandes problemas enquanto a economia crescia. Quando a acumulação teve sua tendência revertida, o sistema passou a conhecer os males que a muito atingiam o resto do SFH.

O período posterior a 1978 mostra claramente os limites do sistema. Não é possível viabilizar um mecanismo de financiamento da habitação com um nível de renda tão baixo. O progressivo aumento da participação dos financiamentos da classe média e dos altos assalariados permitiu ao sistema sobreviver ao longo da década de 70. A realidade econômica dos anos 80 não permite que a bola de neve continue crescendo nesta direção. A inviabilidade de se sustentar um sistema de habitação nos moldes atuais é cada vez mais clara. A crise que atinge o sistema leva que o governo adote novas medidas para o setor de modo a garantir a sua sobrevivência. Adota-se a política de se empurrar o problema com a barriga. Aumenta-se a disparidade entre a evolução da prestação e a evolução dos salários. Incentiva-se os depósitos nas cadernetas de Poupança, mensalizando os seus rendimentos, cogita-se sobre a possibilidade de dificultar as retiradas do FGTS. Ao mesmo tempo que se contorna os problemas encontrados, aumenta-se a vulnerabilidade do sistema.

A análise do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil mostra as dificuldades existentes em implementar um mecanismo de financiamento que não implique na destinação de recursos orçamentários a fundo perdido. Vemos que tanto o financiamento do setor habitação, quanto o financiamento no setor saneamento foram fundamentados numa filosofia de gasto público que entende que este deve ter seu retorno em termos reais garantidos. No entanto, uma ressalva deve ser feita em relação à política governamental de

22 Segundo o BNH, as intervenções realizadas em 1984 acarretaram uma evasão de recursos do sistema. Até setembro deste ano, o Fundo de Assistência a Liquidez (FAL) sofreu uma movimentação negativa de 245.030 milhões de cruzeiros.

habitação e saneamento. Depois de 1964 a forma encontrada pelo governo federal para financiar esses programas não implicou em destinação de recursos governamentais para os seus desenvolvimentos. Ambos os programas foram desenvolvidos com recursos captados junto à população. Dado que a captação destes recursos impunha uma certa remuneração, foi imperativo que os programas tivessem retornos no mínimo iguais à remuneração dos recursos, como salientamos anteriormente, isto impôs custos de financiamentos muito elevados quando comparados com o nível de renda da população a ser atingida pelos programas de financiamento habitacional mais populares e de saneamento básico. Em relação aos programas de financiamento habitacional para classe média, pode-se dizer que sua viabilidade foi garantida enquanto a classe média não entrou também em crise.

A partir de 1979 a crise passa a afetar indiscriminadamente a população mutuária ou que teria condições de se tornar devedora do BNH ou do SBPE.

A deterioração do nível de renda da população assalariada implicou num aumento da inadimplência aos mutuários e numa queda da procura por novas habitações. Por outro lado, as famílias passam a recorrer ao FGTS para saldar as prestações ou para fazerem frente à situação de desemprego. Por último, o desemprego freiou a evolução da acumulação bruta do FGTS (ver tabela 32).

A análise da tabela 32 mostra que durante a atual crise os retornos dos financiamentos e os valores imobiliários passam a ser as principais rubricas entre as várias fontes de recursos do BNH. Duas questões devem ser salientadas. A primeira se refere à queda da arrecadação líquida e o aumento dos retornos de financiamentos. O comportamento destas duas rubricas indica que se por um lado não ocorre uma entrada de novos recursos no sistema por outro lado, dada a magnitude dos retornos, o sistema fica fortemente vulnerável ao aumento de nível de inadimplência. A Segunda questão se relaciona com a parcela de recursos do BNH alocada em valores imobiliários. Esta rubrica é composta pelos títulos da dívida pública do governo federal (ORTN'S e LTN'S). Como podemos ver na tabela 32 entre 1982 e 1983, o BNH quase que quintuplicou os recursos de origem financeira. Uma observação a ser feita se refere a que o volume de recursos apresentados nesta rubrica não corresponde à remuneração dos títulos federais em posse do BNH, mas ao valor total da carteira de títulos que o banco possui. Cabe lembrar que nos últimos três anos, o governo federal utilizou as empresas públicas como depositárias de título federais, chegando ao ponto de impor as quantidades que cada uma das empresas deveriam adquirir. Em relação ao BNH, podemos dizer que a destinação de parcela substancial dos recursos para a compra de títulos federais em circunstâncias tão desfavoráveis, limita a atuação do banco neste momento de crise.

Tabela 32

BNH – Fontes de Recursos

(Em milhões de Cruzeiros)

Itens	1975	1976	1977	1978	1979	1980
FGTS Arrec. Líquida	899113	986052	1102890	1268595	1454136	1593245
Retorno de Financiamentos	786613	959978	1031039	1302820	1138128	1886412
Valores Imobiliários	215822	563036	357201	519823	498692	752417
Empréstimos Externos	18395	12451	19839	10121	151777	35702
Outros	3738288	562567	744054	710343	783368	1053574
Total	5658231	3084084	3255023	3811712	4726101	5321350

Fonte: BNH/DPLAC

Valores Calculados a Preços do 3º Trimestre/1984 (Cr\$ 13.254,67)

continuação

Itens	1981	1982	1983	1984	1985	1986
FGTS Arrec. Líquida	1801483	1949046	898468	720685	1141230	1230225
Retorno de Financiamentos	2099306	2068444	239362	2816081	3160195	3381810
Valores Imobiliários	591715	575372	2653824	-	-	-
Empréstimos Externos	69006	236678	232262	342369	330329	329805
Outros	1526871	1004291	967961	1175029	1751456	1591440
Total	6088381	5833831	7144877	5064164	6383210	6533280

Fonte: BNH/DPLAC

Valores calculados através da UPC Cr\$ 17.405,00 (estimada)

Dados referentes a projeções em fase de reformulações

A necessidade que o BNH tem de manter parte de seus recursos em ativos de liquidez imediata não justifica a magnitude do montante de recursos utilizados na compra de títulos da dívida pública federal. Além disso, mesmo que o volume necessário fosse desta magnitude, não podemos esquecer que a liberdade que o BNH tem para se desfazer destes títulos não é total, que acentua a situação de vulnerabilidade do sistema. Encontramos estrangulado o mecanismo de financiamento, sendo que a política econômica adotada pelo governo federal nesse momento de crise, reduz ainda mais o espaço de atuação do banco. Gostaríamos ainda de analisar a evolução dos recursos líquidos das duas principais fontes de recursos do sistema: o FGTS e a Caderneta de Poupança. As tabelas 32 e 33 mostram a evolução dos saldos líquidos do FGTS e das C.Ps. Em primeiro lugar, é importante notar que a conta do FGTS apresenta uma evolução muito desfavorável a partir de 1979, pelos motivos já largamente enunciados pelo texto. No entanto, vemos que a partir de 1979, os saques para a casa própria ganham importância no total de saques efetuados. A evolução

dos saques por motivos de desemprego é fantástica. Entre 1978 e 1982 seus valores dobraram. Vemos que a crise econômica pressiona a conta do FGTS por todos os lados, seja brecando o crescimento da arrecadação líquida, seja porque o desemprego e a deterioração do nível de renda do mutuário elevam os saques a um patamar fantástico.

Quanto ao comportamento das cadernetas de Poupança, vimos anteriormente que o crescimento de seus saldos no início dos anos 80 foi desfavorável, com o objetivo de caracterizar melhor o comportamento das cadernetas de Poupança nestes últimos anos, fizemos a tabela 33, onde comparamos a evolução do índice de correção monetária e cambial, o Índice Nacional de Preços ao consumidor e o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna. Vemos que a correção monetária no período foi o índice de menor evolução. A discrepância entre a correção monetária e a cambial é enorme. Ou melhor, enquanto a correção monetária e o INPC evoluem razoavelmente abaixo do IGP-DI, temos uma evolução da correção cambial bem acima deste último. Encontramos no período uma situação onde a parcela dos indivíduos que possuíam uma reserva monetária, mas que não tinha acesso à compra de ativos corrigidos pela correção cambial, muito possivelmente perdeu em relação à inflação do período. Por outro lado, as contribuições do FGTS também são corrigidas pelo INPC. A adoção de um índice que teve uma evolução desfavorável quando comparado com o índice de inflação, impõe perdas substanciais na arrecadação líquida do FGTS, bem como em relação ao investimento destes recursos realizada pelo BNH²³.

É fantástica a perda de dinamismo do SBPE. A tabela 34 apresenta os dados sobre a evolução das cadernetas de Poupança e sobre os repasses do BNH entre 1980 e 1984 em São Paulo. É nítida a diferença de comportamento entre as APES, por um lado, e as entidades financeiras ligadas ao setor público, por outro.

23 Não podemos esquecer que a evolução da correção monetária abaixo do índice de inflação desatualizou o valor dos ativos dos depositantes no FOES. Isto é, se o empregado tivesse aplicado seu saldo e contribuições do FGTS em ativos com correção cambial teria obtido um significativo ganho monetário, ao invés de perdas.

Tabela 33

Evolução dos índices de Preços, cambial e monetário (80-84)

1980 = 100

Anos	Correção Monetária	I.N.P.C.		I.G.P. - DI		Correção Cambial
		Sem ajuste	ajustado	Sem ajuste	ajustado	
1980	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0
1981	173,3	199,8		209,9	201,2	176,6
1982	334,6	393,3		410,2	393,4	340,4
1983	773,3	936,6	923,3	1044,2	930,2	1091,5
1984*	2036,8	2472,7	2417,0	2961,7	2488,9	3121,8

(*) Até junho de 1.984

Fonte: São Paulo & Conjuntura, SEADE, SP, 1984.

Tabela 34

Recursos de Terceiros e Financiamentos do SBPE Estado de São Paulo Em CR\$ milhões

	DEZ.	Recursos de Terceiros				
		de:	Total (2)	Depósitos CP	Repasses BNH	Financiamentos
Associações de Poupança e Empréstimo APE (1)	1980		34.521	12.463	21.095	33.858
	1981		70.922	29.727	38.965	68.582
	1982		108.877	47.698	58.028	103.576
	1983		304.353	133.512	165.129	291.498
	1984		-	-	-	-
Caixa Econômica Estadual	1980		182.821	136.904	-	93.614
	1981		407.738	323.735	17.056	241.034
	1982		871.453	695.709	36.888	615.927
	1983		2.201.208	1.697.161	188.890	1.790.115
	1984		2.721.353	2.090.124	249.890	2.081.059
Caixa Econômica Federal	1980		159.088	138.370	3.792	97.560
	1981		406.197	337.160	28.061	249.167
	1982		875.856	752.163	56.483	618.492
	1983		2.329.303	1.934.837	154.208	1.841.752
	1984		2.860.363	2.387.028	197.471	2.316.404

São Paulo Conjuntura, n.º 0, Fundação SEADE, 1984.

(1) Sediadas na 7ª Região: SP, NT, MS.

(2) Estão incluídos todos os recursos captados por cada tipo de agente

(3) Dados referentes até o mês de novembro de 1.983.

(4) Dados referentes até o mês de fevereiro de 1.984

Enquanto que os depósitos em Cadernetas de Poupança administradas pelas APES são inferiores aos repasses feitos pelo BNH a este setor, encontramos uma preponderância dos depósitos em Cadernetas sobre os repasses do BNH para as Caixas Econômicas Estaduais e Federal. É impressionante o pequeno peso do setor privado do SBPE quanto a captação de recursos, ao mesmo tempo que é impressionante o volume de repasses que recebe as

APE'S. Como veremos mais a frente a caracterização deste quadro é importante a medida que poderemos ver como cada uma das partes do SBPE se comporta em relação à captação de recursos e como que cada uma delas acaba pressionando o SFH.

As últimas tabelas que apresentamos até então permitem que sejam tiradas algumas conclusões sobre o comportamento do SFH ao longo dos anos de sua existência. Como anteriormente foi esboçado, a política habitacional se apóia em dois tipos de agentes promotores básicos. De um lado o BNH que, via Companhias Estaduais de Habitação, responde pelos financiamentos para a população de baixa renda. E por outro, as Caixas Econômicas e APE'S que respondem pelos financiamentos para a população de renda familiar superior a 6 salários mínimos. Até o final da década de 1970 o SFH apresentou problemas que se referiam aos programas habitacionais destinados às famílias mais pobres. A partir de então, esta situação foi modificada, em razão da crise das APE'S, que acabou obrigando que o BNH socorresse o sistema. Consideramos que a corrupção existente no sistema não responde pelo mal que abate sobre ele. Acreditamos que a explicação para a crise das entidades independentes só poderá ser encontrada se forem entendidos os principais problemas que este mecanismo de financiamento apresenta.

Um quadro da questão habitacional e de saneamento nos anos 80.

Nas tabelas 37 e 38 encontramos um quadro das necessidades habitacionais e de saneamento básico da população brasileira. Infelizmente, os dados sobre condições de habitação dos domicílios particulares no Brasil e em São Paulo são do ano de 1977. Apesar da importância deste dado, o IBGE não o publica sistematicamente em seus anuários ou em suas pesquisas. No entanto, podemos em princípio dizer que, se a situação da maioria dos domicílios em 1977 era precária, acreditamos que de lá para cá esta situação tenha piorado. Segundo a PNAD de 1977, do total das regiões por ela coberta, 34% dos domicílios permanentes não possuíam condições adequadas de habitação, sendo que 80% destes domicílios eram habitados por famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Se tomarmos a região metropolitana de São Paulo, veremos que sua situação não difere muito em relação à média do total das regiões. Em 1977, 30% dos domicílios particulares da região metropolitana paulista não possuíam condições adequadas de habitação. Também, nesta região 80% dos domicílios nesta condição eram ocupados por famílias de renda de até 5 salários mínimos: Interessante notar que apesar da concentração regional dos recursos do BNH para habitação e saneamento, o estado mais desenvolvido do país não possuía em 1977 uma situação muito melhor quando comparado com o resto do país (ver tabela 36).

Tabela 35

SFH: Necessidades Habitacionais e Atuação Segundo Faixas de Renda 1964-1982

Período	1964-1970			1971-1975			1976-1981			1979-1982					
	Necessidades (A)	Unidades concluídas (B)	B/A (%)	Necessidades (A)	Unidades concluídas (B)	B/A (%)	Necessidades (A)	Unidades concluídas (B)	B/A (%)	Necessidades (A)	Unidades concluídas (B)	B/A (%)	Necessidades (A)	Unidades concluídas (B)	B/A (%)
1. 0-5 SMs	2.685	100	4	2.519	53	2	2.217	470	21	1.731	506	29	4.678	801	30
2. 5-10 SMs	213	122	57	198	155	78	652	413	63	524	409	78	760	311	41
3. + de 10 SMs	122	71	33	113	106	93	391	207	53	367	290	70	560	1.093	195
4. Total	3.040	293	10	2.830	314	11	3.260	1.090	34	2.622	1225	46	3.205	2.205	56

Fonte: BNH

Tabela 36Domicílios particulares por adequação e inadequação¹

	Grupos de Rendimento Mensal Domiciliar (salário mínimo)													
	Total		Até 1 SM 2		Mais de de 1 a 2 SM		Mais de de 2 a 3 SM		Mais de de 3 a 5 SM		Mais de 5 SM		Sem declaração	
Total das regiões	59.065.55 1	100 (100)	337.354	100 (5,7)	761.882	100 (12,5)	839.841	100 (14,2)	1.297.60 3	100 (21,5)	2.635.59 1	100 (44,6)	62.280	100 (1,6)
1) instalações adequadas de água, esgoto e material de construção durável ³	3.892.417	65,9 (100)	96.483	28,6 (2,5)	259.040	34,0 (6,7)	392.206	46,7 (10,1)	794.787	62,7 (20,4)	2.308.77 8	87,6 (59,3)	40.793	65,5 (1,1)
2) instalações inadequadas de água, esgoto e material de construção rústico ⁴	2.014.134	34,1 (100)	240.871	71,4 (12,0)	502.842	66,0 (25,0)	447.635	53,3 (22,2)	472.816	37,3 (23,5)	326.813	12,4 (16,3)	21.487	34,5 (1,1)
São Paulo	2.559.461	100 (100)	62.327	100 (2,4)	212.010	100 (8,3)	302.603	100 (11,8)	570.514	100 (22,3)	1.385.29 3	100 (54,1)	26.714	100 (1,0)
1) instalações adequadas de água, esgoto e material de construção durável ³	1.809.539	70,7 (100)	27.237	43,7 (1,5)	73.143	34,5 (4,0)	132.843	43,9 (7,3)	348.584	61,1 (19,3)	1.209.36 1	87,3 (66,8)	19.448	72,8 (1,1)
2) instalações inadequadas de água, esgoto e material de construção rústico ⁴	749.922	29,3 (100)	35.090	56,3 (4,7)	138.866	65,5 (18,5)	169.760	56,1 (22,7)	221.930	38,9 (29,6)	175.932	12,7 (23,6)	7.266	27,2 (1,0)

FONTE: PNA0 1977

Notas: (1) Excluídos os rendimentos de pensionistas e empregados domésticos, cônjuge de empregado, filho de empregado e outros parentes de empregados ; grupos de maior salário mínimo nacional (CR\$ 1106,40) ;

(2) Inclusive os domicílios sem rendimento;

(3) Domicílios com abastecimento de água feito por rede geral, poço ou nascente sem canalização interna e instalação sanitária de rede geral ou fossa séptica de uso de um domicílio;

(4) Construções habitacionais inadequadas: se faltaram urras das condições habitacionais adequadas. Inclusive os domicílios com uma ou duas condições não declaradas.

Uma outra informação importante na análise da eficácia dos programas corresponde aos financiamentos habitacionais segundo classes de renda familiar em relação às necessidades habitacionais de cada uma destas classes de famílias. A tabela 35 mostra que a atuação do SFH sofre mudanças de rumo durante o período de 64-84. Vemos que entre os anos de 1964 a 1970, o sistema cobriu uma parte diminuta das necessidades habitacionais das famílias com renda de até 5 salários mínimos, repetindo-se tal conduta para o período 71-75²⁴. A partir de 1976 a cobertura dos programas para famílias de renda de até 5 salários mínimos, aumentou relativamente. A nosso ver este aumento foi relativo por duas razões. A primeira, se deve a que os financiamentos para as classes de renda superior a 5 salários mínimos cresceu também substancialmente e, portanto, podemos dizer que não houve uma concentração de esforços nos programas para as famílias de baixa renda. A segunda razão se deve a que este aumento de cobertura se deve a implementação de programas como o Profilurb e o Promorar, o que dá um caráter muito precário a este aumento de cobertura dos programas para famílias de baixa renda. Afóra o fato que a cobertura dos programas populares em relação à cobertura total é bastante inferior para todo o período coberto pela informação. Este é um ponto interessante para a discussão sobre a atual política habitacional. Ao longo do tempo, o padrão de qualidade da habitação destinada a população de baixa renda sofreu uma piora significativa. Num primeiro momento, o BNH adotou programas mais simples com o intuito de permitir que aquela parcela da população que sofre de enormes dificuldades financeiras para a aquisição de uma casa própria fosse atendida. Num segundo momento o que se viu foi uma limitação ainda maior quanto ao tipo de bens que a população pobre iria adquirir. A conduta adotada pelo banco foi a de adaptar o nível do financiamento (e portanto da qualidade de habitação) ao nível possível de endividamento das famílias pobres. Em razão disto, deve-se tomar o máximo cuidado ao se analisar a atuação do SFH.

Um outro fato pode ser acrescentado a esta análise, com o objetivo de melhor elucidar esta questão. A tabela 35 apresenta o atendimento das necessidades habitacionais segundo faixas de renda. Se tomarmos os dados para o período 79/84, notaremos que para um

24 A estimativa das necessidades habitacionais para a segunda metade da década de 1980 realizada pelo BNH, parte de três variáveis básicas: 1) Crescimento vegetativo demográfico (Demanda Demográfica), que é estimado com base nas informações censais, supondo uma ocupação média de quatro pessoas por cômodo; 2) Substituição das unidades que tenham em Condições insatisfatórias dois dos três itens: Parede, Teto e Piso; 3) Reposição dos imóveis com mais de quarenta anos de construção, segundo estimativa realizada com os dados do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CÉEA), para a cidade do Rio de Janeiro. A distribuição das necessidades segundo níveis de rendimento familiar foi estimada a partir da distribuição dos núcleos familiares segundo rendimento encontrada no Censo Demográfico de 1980. Os critérios adotados para estimar as necessidades habitacionais entre 64 e 80 foram os mesmos que agora o BNH está utilizando para o cálculo das necessidades futuras.

atendimento de 29,9% das necessidades das famílias com renda de até 5 salários mínimos, temos no mesmo período um atendimento das necessidades habitacionais de 195,2% para as famílias com renda superior a 10 salários mínimos. Isto é, as unidades oferecidas no período para esta faixa de renda foi praticamente igual a duas vezes a demanda provável do conjunto de famílias existentes nesta faixa de rendimento. Com o propósito de apresentar os problemas presentes na conduta atual da política habitacional no Brasil, esboçaremos matematicamente qual seria o resultado se uma outra conduta tivesse sido adotada.

Segundo a tabela 35, entre 1979 e 84 foram construídas 1.093.107 unidades habitacionais para a população de renda familiar superior a 10 salários mínimos. Segundo o mesmo quadro, as necessidades habitacionais nesta faixa de renda foram de 560.000 unidades. Portanto, a quantidade de unidades habitacionais que foram construídas a mais é de 533.107. Se considerarmos que a média dos financiamentos necessários para a compra destas unidades é de 2000 UPC, suposição muito favorável, podemos concluir que se o sistema tivesse privilegiado a construção de casas para a população de baixa renda, poderia com esta massa de recursos ter construído 1.366.941 unidades habitacionais, que somadas às efetivamente construídas totalizariam 2.168.012 unidades²⁵. Se isto tivesse acontecido, o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda se elevaria para o patamar de 80,9%. Podemos dizer, a guisa de conclusão, que o equacionamento do problema habitacional da população pobre, depende muito mais de uma definição de uma política habitacional que privilegie a questão social, do que de uma carência de recursos para a sua adoção.

Considerações Finais

a) Saneamento Básico

A avaliação do mecanismo de financiamento de saneamento básico apresenta problemas de difícil solução. As informações existentes sobre a questão do saneamento básico urbano são muito limitadas. Existe uma enorme dificuldade quando se procura obter informações sobre

25 O valor médio do financiamento para a população de baixa renda é de 780 UPC em abril de 1984, segundo o boletim informativo "BNH Notícias". Multiplicando o excesso de unidades (533.107) pelo financiamento médio para a população de média e alta renda (2.000 UPC) e dividido pelo valor médio do financiamento para a população de baixa renda (780 UPC), chega-se ao volume de unidades possíveis de serem construídas caso a política adotada pelo BNH tivesse sido outra. É óbvio que a implantação de uma política habitacional que privilegiasse a área de interesse social não poderia estar associada ao modelo econômico vigente nos anos 70.

a remuneração dos empréstimos, atuação das empresas estaduais, participação dos bancos estaduais na intermediação do empréstimo, e da definição da política tarifária ou do consumo em cada cidade ou estado. Na maioria das vezes a informação obtida é verbal, sendo que dificilmente encontramos esta informação devidamente publicada. Estas considerações pecarão parcialmente pela falta de informações comprobatórias, que pudessem melhor alicerçar a análise.

A tabela 37 apresenta o comportamento dos investimentos estatais em três áreas de gasto público para o Estado de São Paulo. É notável a queda dos investimentos em saneamento básico entre os anos de 1980 e 1984.

Os investimentos em transportes e energia elétrica passam a ter evolução negativa somente a partir de 1983. Quanto aos investimentos em saneamento básico²⁶ constata-se uma evolução desfavorável desde 1981. Os recursos destinados a esta área vão decrescendo progressivamente, sendo que em abril de 1984 representavam 14,5% dos investimentos feitos em 1980. É inconcebível que uma política social como a de saneamento, que influencia fortemente a condição de vida da população urbana, tivesse sido deixada ao sabor do comportamento da economia. Se em relação a transporte e energia foi possível retardar a queda nos investimentos, tudo indica que em relação aos programas de saneamento básico isto também seria possível.

Tabela 37

Investimento Público – Estado de São Paulo 1980 – 1984

(em Mil Cruzeiros)

	Transporte		Saneamento e Aproveitamento de Recursos hídricos		Energia Elétrica	
	valor nominal	índice real	valor nominal	Índice real	valor nominal	índice real
1980	17.458.976	100	299.470.581	100	25.718.772	100
1981	59.739.662	159,4	597.083.324	95,7	61.487.364	110,7
1982	75.775.973	114,1	942.182.111	78,6	164.409.935	151,5
1983	145.732.301	85,4	1.132.720.991	40,7	253.432.636	99,4
1984	93.963.821	56,1*	307.058.963	14,5**	-	-

Fonte: São Paulo & Conjuntura, n.º 0, julho de 1984, Fundação SEADE, SP.

(1): Base média mensal de 1980 0 = 100

(*): Até maio de 1984

(**): Até abril de 1984

²⁶ Os investimentos em Saneamento Básico responderam quase pela totalidade dos recursos da rubrica saneamento básico e aproveitamento de recursos hídricos.

Como anteriormente vimos, os recursos para os programas de saneamento têm origem nos salários e nas receitas tributárias estaduais e municipais. Em relação aos recursos obtidos com contribuição compulsória feita pelos trabalhadores e empresários, pode-se constatar uma evolução muito desfavorável em razão dos próprios mecanismos econômicos e políticos que fazem com que a manifestação da crise econômica atinja em primeiro lugar os salários e o emprego. Quanto a capacidade dos municípios e estados de bancarem os investimentos, pode-se dizer que no mínimo, isto pode ser considerado como sendo uma piada de péssimo gosto. A análise do comportamento da arrecadação tributária nos vários níveis de governo mostra que foram os estados e os municípios os mais atingidos pela crise, o mesmo não ocorrendo com o governo federal. É óbvio que uma política social sustentada por mecanismos de financiamento tão débeis, sucumbirá num momento de crise, sendo justamente isto o que ocorreu neste início de década.

Uma avaliação do comportamento dos investimentos em saneamento básico, segundo as unidades da federação, não deve apresentar um quadro distinto daquele encontrado para São Paulo. Os dados na tabela 38 mostram que 62,3% dos investimentos realizados pelo PLANASA foram feitos na região sudeste. Só São Paulo consumiu 44,0% dos investimentos realizados entre 1968 e 1981 pelo PLANASA. Se no estado mais desenvolvido da nação os investimentos em saneamento básico não foram sustentados, não resta dúvida de que nos outros estados o mesmo fato deve ter ocorrido.

No nosso entender a principal questão a ser discutida quando se analisa a política governamental do pós.-64 para a área de saneamento , diz respeito ao modo como o estado passou a se inserir em relação as várias políticas sociais. A melhor forma para pensarmos esta questão é compararmos as políticas de transportes e comunicações e a política de saneamento. Em primeiro lugar, nos parece que não há dúvida quanto à importância do Estado em privilegiar os investimentos em saneamento. Senão vejamos:

Não se pode afirmar que o aparelho de estado no Brasil já tenha privilegiado em alguma época da história os gastos com saneamento básico. Nos últimos vinte e cinco anos de história as áreas de transportes e comunicações foram sempre devidamente tratadas. Em particular, nos últimos vinte anos estas áreas se tornaram prioritárias dentro do esquema de investimento governamental.

Em relação a área de saneamento básico, o Estado nos últimos vinte anos montou um mecanismo de financiamento autônomo, repassando a responsabilidade ao órgão gestor. Talvez pareça ser esta discussão um tanto bizantina. No entanto, se analisarmos como o Estado age perante a crise do SFH, veremos que tal preocupação é totalmente procedente.

A ação do Estado é indireta e, portanto, a sua responsabilidade também o é. Podemos afirmar que a política de saneamento não fez parte daquele rol de políticas consideradas prioritárias pelo Estado no pós-64, cabendo a uma nova política para saneamento justamente reverter o sentido que tomou a intervenção do Estado nas últimas décadas.

Tabela 38

Investimentos realizados pelo PLANASA em abastecimento de água e esgoto sanitário por unidades da federação
Em mil UPCs

Unidades	abastecimento de água		esgoto sanitário		total	
	UPC	#	UPC	#	UPC	#
Norte	5.861	1,7	1.262	0,9	7.123	1,5
Amapá	121	0,0	-	-	121	0,0
Rondônia	553	0,2	-	-	553	0,1
Acre	149	0,0	-	-	149	0,0
Amazonas	3.408	1,0	943	0,7	4.351	0,9
Pará	1.628	0,5	318	0,2	1.946	0,4
Roraima	-	-	-	-	-	-
Nordeste	75.774	22,2	21.646	15,4	97.420	20,3
Maranhão	2.635	0,8	1.189	0,8	3.824	0,8
Piauí	3.368	1,0	-	-	3.368	0,7
Ceará	6.774	2,0	4.645	3,3	11.419	2,4
Rio G. do Norte	4.285	1,3	337	0,2	4.622	1,0
Paraíba	3.404	1,0	3.287	2,3	6.693	1,4
Pernambuco	17.726	5,2	3.632	2,6	21.349	4,4
Alagoas	2.985	0,9	796	0,6	3.781	0,8
Sergipe	3.685	1,1	-	-	3.685	0,8
Bahia	30.902	9,1	7.767	5,5	38.669	8,0
Sudeste	213.175	62,5	108.542	77,4	321.717	66,8
Minas Gerais	31.699	9,3	7.850	5,6	39.549	8,2
Espírito Santo	5.595	1,6	-	-	5.595	1,2
Rio de Janeiro	25.870	7,6	6.549	4,7	32.419	6,7
São Paulo	150.006	44,0	94.142	67,1	244.148	50,7
Sul	29.037	8,5	8088	5,8	37.125	7,7
Paraná	11.299	3,3	6.153	4,4	17.454	3,6
Santa Catarina	5.916	1,7	423	0,3	6.339	1,3
Rio G. do Sul	11.821	3,5	1.509	1,1	13.330	2,8
Centro Oeste	17.098	5,0	739	0,5	17.837	3,7
Mato Grosso	4.505	1,3	282	0,2	4.787	1,0
Goiás	6.433	1,9	13	0,0	6.466	1,3
Distrito Federal	6.157	1,8	443	0,3	6.600	1,4
Brasil	340.945	100,0	140.277	100,0	481.222	100,0

FONTE: BNH / COSAN

Extraída de Fagnani, Eduardo – O perfil da Intervenção no Saneamento Básico: principais problemas em São Paulo, FUNDAP, s/s.

b) Habitação

Até o momento fizemos um mapeamento da política habitacional dos últimos vinte anos. A análise do mecanismo criado, seu comportamento e evolução. Nesta parte final interessa discutir de forma mais ampla a importância da política habitacional enquanto política social. Vimos ao longo do texto, que o BNH acabou alocando parte de seus recursos em programas de saneamento básico, em razão de que sobravam recursos, os clientes eram institucionais e a remuneração dos empréstimos era mais elevada. Por outro lado, vimos também que a parcela da população de renda mais elevada foi a mais beneficiada pela política habitacional adotada depois de 64 .

Em relação a política de saneamento foi constatado que apesar de prioritária ela não contou com um mecanismo de financiamento adequado. Quanto a política habitacional, pode-se dizer que enquanto política social seus objetivos foram totalmente deturpados.

Apesar das manifestações contrárias ao SFH existentes hoje, no período de prosperidade econômica não se ouviu reclamos em relação à política habitacional. Apesar da significativa inadimplência dos mutuários de baixa renda, seus reclamos não se fizeram ouvidos pela opinião pública.

Não é nosso interesse entrar na discussão das últimas medidas adotadas pelo BNH, em razão de que podemos considera-las como sendo paliativos que não combatem o mal principal. Rapidamente, podemos considerar que a proposta do bônus para a casa própria beneficia principalmente os mutuários de renda média para cima. Os benefícios gerados por esta medida para os mutuários de baixa renda podem ser considerados no mínimo contraditórios. Isto porque a política do bônus revoga o decreto-lei de 1975, que beneficiava fundamentalmente os mutuários dos programas habitacionais mais populares.

Independentemente destas medidas, o SFH ao longo de sua existência tomou rumos que esvaziaram os propósitos gerais para os quais o sistema foi criado. A área de interesse social do SFH foi a que teve suas necessidades menos atendida. Frente à incapacidade financeira das famílias de baixa renda, o banco carregou recursos para outros programas, ao

mesmo tempo que reduziu drasticamente o padrão de qualidade das habitações populares²⁷. É lógico que dentro da lógica do mecanismo de financiamento habitacional criado, a área de interesse social não poderia ser privilegiada pelo banco. É totalmente impossível vender uma habitação para a população de baixa renda, segundo os critérios adotados pelo SFH. Apenas os médios e altos assalariados tiveram condições de cumprir estes critérios, mesmo assim, apenas no período de prosperidade econômica.

O debate sobre distribuição de renda na década de 60 detalhou satisfatoriamente a mudança de perfil decorrente do processo de acumulação de capital no período. Foi mostrado que não só a relação salários/lucros foi modificada em favor dos lucros, bem como a análise mostrou que entre os assalariados ocorreu uma mudança na distribuição da massa salarial em favor dos médios e altos assalariados. É sobre este novo perfil distributivo que se viabiliza um padrão de acumulação e consumo. Isto é, era necessário dar a um conjunto restrito (mas suficiente) de famílias um determinado poder de compra que fosse compatível com o nível de demanda necessário para a sustentação do padrão de acumulação, permitindo deste modo a viabilização do padrão de consumo proposto²⁸. Deram-se as condições para que aquela parcela da população conhecida como classe média pudesse adquirir bens e serviços que caracterizavam o padrão de acumulação vigente. Ora, a base necessária para que isto pudesse acontecer era a existência de uma possibilidade ampla de endividamento dos médios e altos assalariados. A crise vem justamente desarticular este esquema de viabilização do padrão de consumo. A deterioração da condição de renda da nossa próspera classe média colocou limites intransponíveis ao aumento ou manutenção do nível de endividamento desta famílias. Assim como a massificação dos bens duráveis (automóveis, televisão...) caracterizou o período do milagre econômico, o acesso mais ou

27 É impressionante a forma como o banco desenvolveu os programas habitacionais mais populares. Num contato realizado junto a COHAB/Campinas-SP, foi nos dito que durante os anos de existência desta companhia Habitacional, realizou-se um sério esforço para o aprimoramento da habitação fornecida. O exemplo dado sobre este fato, referia-se a que as habitações populares em Campinas utilizaram telha de barro e forro de lage. No entender da COHAB/Campinas, isto não pode ser considerado um luxo, em razão de que melhora significativamente a qualidade da habitação. Segundo esta mesma fonte, esta conduta não foi adotada nas outras Cohab's existentes. A grande maioria dos projetos financiados pelo BNH para a população de baixa renda forneceu habitações com telhas de amianto e forro de gesso. O inconveniente de se utilizarem telhas de amianto em habitações populares se deve a que, geralmente, os conjuntos estão localizados em regiões descampadas, fazendo que um vento mais forte destelhe as casas. Em segundo lugar, a telha de amianto se não for utilizada segundo tecnologia apropriada, torna as casas excessivamente quentes. A utilização de uma tecnologia apropriada, acaba eliminando o diferencial de custo entre a telha de amianto e a de barro. Uma série de outras questões podem ser levantadas em relação à qualidade das habitações fornecidas pelos projetos do BNH.

28 Os trabalhos de M.C. Tavares e José Serra - 'Além da Estagnação'; de M. C. Tavares e P.R. Souza - 'Emprego e Salários no Brasil'; de Francisco de Oliveira - 'Padrões de Acumulação, Oligopólios e Estado no Brasil' (1950-1976), desenvolvem detalhadamente esta análise, mostrando claramente em bases se sustentou a expansão econômica brasileira no início dos anos 70.

menos generalizado à casa própria também é uma característica do período. Monta-se um mecanismo de financiamento habitacional, ao mesmo tempo que se criam as condições necessárias para que um conjunto de famílias pudessem se endividar na compra de um imóvel de valor relativamente elevado. Satisfizeram-se num só golpe, a parcela da população que era base para a legitimação do regime pós-64, o setor de construção civil e o setor financeiro.

Tudo indica que não se pode pensar um mecanismo de financiamento habitacional que busque atender fundamentalmente a área de interesse social e que seja compatível com o padrão de acumulação vigente nos últimos 20 anos. Toda a atenção se voltava para a necessidade de se satisfazer a esperança de mudança de status quo da classe média, porque ao mesmo tempo que isto viabilizava o padrão de acumulação, Também criava a base social necessária para a legitimação do estado autoritário. A política habitacional foi um dos instrumentos para a sua viabilização econômica e política.

Esta análise nos leva a concluir que a política habitacional no período posterior a 64 não pode ser considerada como sendo política social, no sentido estrito do termo. Ou melhor, o BNH como órgão gestor de duas políticas governamentais se caracteriza muito mais como um banco de fomento da atividade econômica, do que como um banco de promoção social. O Estado submete a política social aos objetivos econômicos, não priorizando o atendimento das demandas sociais da população carente. A política habitacional foi orientada pela mesma conduta que caracterizou a ação do Estado depois de 1964, que foi a de não priorizar as políticas sociais que resultassem em melhorias significativas das condições de vida que estavam submetidas a grande maioria da população brasileira.

Enfim, o Estado tratou duas questões sociais inerentes ao desenvolvimento capitalista, como sendo elementos para suporte do processo de acumulação. Ao invés de serem áreas de interesse social, Habitação e Saneamento foram consideradas como áreas para a expansão da atividade econômica. Mais uma vez a lógica do capital acabou preponderando sobre os interesses do conjunto da população.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Origens e significado da moderna seguridade social

Para analisar a Previdência Social sob a ótica dos mecanismos de financiamento, é necessário preliminarmente esclarecer o significado da clássica sistemática de captação de recursos com base em contribuições proporcionais a salários e a folha de pagamento. Isto requer uma reflexão sobre o sentido da Previdência enquanto política social, apoiada em breve digressão sobre suas origens.

Remonta à Revolução Industrial e ao crescimento da urbanização a preocupação em centralizar, generalizar e estatizar a assistência social aos indivíduos desprovidos de suas fontes habituais de subsistência. Anteriormente, os fenômenos sempre presentes da pobreza, da mendicância, da falta de meios de vida em geral, eram encarados como um caso de compaixão.

Os miseráveis sempre foram entendidos como anômalos à estrutura social, e a miséria combatida através da caridade executada por indivíduos ou por instituições como igreja, conselhos locais, associações de cidadãos.

O espírito que presidiu a administração da caridade foi o de minorar os sofrimentos dos pobres, geralmente os segregando e tratando como parcela atípica da população. Este espírito vai se refletir na legislação inglesa sobre pobreza e mendicância - nascida no século XVI e transformada nos séculos seguintes sem alteração substancial de concepção - baseada nos princípios de identificação e segregação. Os miseráveis são internados, ou obtém licença para mendigar, às custas de perda de direitos sociais e políticos básicos. O direito à mendicância ou à assistência social é assegurado por um "teste de meios" a que se devem submeter os eventuais usufrutuários, e que funciona como um passaporte tanto para os benefícios quanto para a perda de cidadania. A estigmatização de pobreza, ademais, visava a evitar que a população "normal" se visse tentada-a cair nas várias formas de marginalidade social exacerbadas pela desagregação da estrutura agrária e artesanal tradicional²⁹.

Embora a legislação e as práticas de caridade e controle da mendicância sejam consideradas antecessoras da Previdência Social, existe entre elas uma razoável distância cronológica e de concepção. A Revolução Industrial e a proletarização em massa da força

29 A origem das políticas sociais inglesas e européia está descrita em Schweinitz, K. *England's Road to Social Security*, N. York, A. S. Barnes, 1972, e Marshall, T. *Política Social*, Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

de trabalho são os acontecimentos fundamentais situados entre a caridade e a previdência publicamente organizada.

Ainda que não seja correto criar uma tipologia e cronologia de políticas sociais aplicáveis a todas as situações, tal é a variedade de casos concretos e de ambientes históricos que marcaram a emergência destas políticas nos países capitalistas, é possível caracterizar algumas questões gerais que servem de marco aos dilemas previdenciários.

Em primeiro lugar, a questão da proletarização da força de trabalho. A transformação do assalariamento em relação de trabalho dominante no meio urbano é um pré-requisito não somente político (no sentido de criar movimentos políticos de massa em favor de reformas sociais) como também funcional, já que a operacionalização do mecanismo previdenciário requer grande volume de contribuintes e uma certa estabilização da força de trabalho proletária.

Em segundo lugar, a questão da seqüência na legislação social. Aqui novamente não há regra geral, mas parece lógico que as primeiras fases da industrialização e da organização política dos trabalhadores estejam associadas a lutas e a conquistas como redução da jornada de trabalho, fixação de níveis salariais compatíveis com a sobrevivência, regulamentação do trabalho de mulheres e menores. Geralmente a proteção previdenciária sucede a estas demandas, numa fase em que as conquistas mais básicas e vitais dos trabalhadores já foram asseguradas.

Em terceiro lugar, a mudança da função do Estado, ou das relações entre o Estado e a organização social. Trata-se aqui de passar de um Estado que legisla e regula as relações de trabalho a outros que interfere na vida social arrecadando, gastando e garantindo de um modo muito mais amplo o direito à sobrevivência. Alarga-se o escopo dos gastos sociais, com reflexos sobre a estrutura das finanças públicas.

Os analistas políticos consideram que esta nova fase no relacionamento entre indivíduos e Estado, implicando na implantação de políticas sociais além da regulamentação trabalhista clássica, corresponde a um novo conceito de cidadania, sob o ponto de vista econômico - e aqui nosso interesse - esta fase implica no alargamento das funções do Estado enquanto agente econômico, requerendo a montagem de um aparato diferenciado de financiamento do gasto público.

A Previdência talvez seja a mais típica destas políticas sociais características do novo conceito de cidadania. No fundamental, ela surge como uma compensação à exclusão temporária ou permanente da vida ativa. Entende-se não ser justo relegar os trabalhadores circunstancialmente afastados da força de trabalho à proteção da caridade formal ou

informal, e para tanto criam-se mecanismos para assegurar uma renda mínima em uma ou várias das situações de exclusão da vida ativa

É importante destacar os casos mais típicos de exclusão, porque a cada um deles costuma corresponder benefício e forma de financiamento peculiares. Há, primeiramente, a exclusão gerada por acidente de trabalho, os trabalhadores não consideram justo que recaia sobre a família ou sobre a categoria (na forma de mutualismo) o ônus de sustentar alguém tornado inválido pelo processo produtivo. O Estado, por sua vez, não pode lançar sobre toda a população (através da tributação geral) a custeio do inválido, já que a responsabilidade por esta forma de exclusão é diretamente da empresa. A solução é a imposição de uma proteção por via securitária, ficando o prêmio sob a responsabilidade do empregador, com valores definidos tanto pela relação benefício/salário quanto pelo grau de risco envolvido em cada atividade.

Na exclusão ocasionada por velhice ou por doenças não-profissionais, a responsabilidade não pode recair sobre o empregador. Na Inglaterra, a criação de um mecanismo de seguro social financiado por trabalhadores, patrões e Estado, surgiu como resposta à única alternativa de sobrevivência aos trabalhadores idosos: a "lei dos pobres", com seu odioso e segregador "teste de meios". Em outros países a aposentadoria a idosos e incapazes, assim como a proteção a seus dependentes, surge de modo menos traumático e sem a árdua luta que na Inglaterra houve contra a "lei dos pobres"; mesmo assim, a essência do sistema de aposentadorias é a mesma: dotar o egresso da força de trabalho e/ou seus dependentes de meios de vida, independente de "teste de meios". O seguro social é visto como o sistema capaz de assegurar estes requisitos.

A terceira modalidade típica de exclusão é a causada pelo desemprego. Não se trata, rigorosamente, de uma exclusão da força de trabalho, senão de uma cessação temporária e involuntária da atividade causada por demissão. É essa geralmente a forma de amparo mais tardiamente incluída na legislação social, exigindo da sociedade e do Estado a aceitação do princípio que o desemprego temporário é uma vicissitude do capitalismo, devendo portanto, ser oferecido ao trabalhador resguardo para esta situação previsível. Novamente, a contribuição bipartite empresa/empregado e normas securitárias convencionais, levando em conta o risco do desemprego em cada setor de atividade, a benefício desejado etc. possibilitam a institucionalização do seguro-desemprego.

As três modalidades descritas do seguro social constituem a base dos diversos sistemas de seguridade. A montagem do sistema pode ser lenta ou rápida, e maior ou menor a

abrangência da proteção³⁰, mas aí estão contidas as formas de proteção social cabíveis no âmbito de um mecanismo securitário de financiamento, com contribuições incidentes sobre salários e custos salariais.

O seguro social enquanto sistemática de financiamento previdenciário é uma extensão à área pública dos princípios clássicos do seguro privado. Aliás, inúmeros autores consideram a previdência uma "mágica" de bem-estar social, tornada factível graças ao sistema securitário. Desde que se disponha de um prazo longo para implantação e de uma massa de contribuintes suficientemente grande é possível através do cálculo atuarial criar medidas de precaução contra riscos previsíveis; basta para isto calcular o grau de risco envolvido, o valor do benefício pretendido e arbitrar às responsabilidades pelo custeio. Logicamente, prevalece na implantação do seguro social o regime de capitalização, de tal modo que os contribuintes de hoje é que assegurarão, com suas contribuições capitalizadas, os benefícios de amanhã. O caráter social dos sistemas previdenciários, todavia, impõe regras específicas a esta modalidade de seguro.

- a) a presença do Estado torna a contrato obrigatório a todos os indivíduos e empresas abrangidos pela lei. A contribuição é compulsória e os benefícios homogêneos para contribuintes nas mesmas condições.
- b) a chancela estatal leva a que, independente dos fundos disponíveis, os benefícios sejam pagos na forma da lei, se for o caso através da garantia orçamentária;
- c) a chancela pública não elimina a presença de normas atuariais. A relação prêmio/benefício deve levar em consideração fatores como crescimento da força de trabalho, relação ativos/inativos, esperança de vida da população, movimento migratório, grau de urbanização e assalariamento etc.;
- d) apesar da aparência, dada pela forma securitária, de que o indivíduo ativo financia sua aposentadoria futura, a participação do Estado no custeio dos benefícios e principalmente a incidência final da parcela de contribuição sob responsabilidade das empresas - admite-se que estes custos de produção sejam repassados aos preços e absorvidos pelo consumidor final – caracteriza uma tributação indireta convencional, distinta somente por ter como base de arrecadação a folha de pagamentos. Desse modo, o benefício é financiado, via preço dos produtos, por toda a população; um fator adicional a caracterizar o seguro social não como

30 A Alemanha é sempre apontada como exemplo da precocidade e abrangência de sistema de seguro social. A lei do seguro-doença foi implantada em 1883, a lei do seguro de acidentes em 1884, a lei do seguro invalidez e velhice em 1887; em 1927 introduz-se o seguro-desemprego. Ver a respeito Zacher, H.F. -"História e tendências do desenvolvimento de previdência social na República Federal da Alemanha", in Leite, L. Barroso. Um Século de Previdência Social, Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

uma relação de direito individual mediada por um contrato de capitalização, e sim como um direito assegurado pelo Estado e pelo pacto social firmado, através da legislação, entre cidadãos e Estado.

A despeito de erigir-se sobre bases conceituais sólidas e sobre princípios atuariais conhecidos, os sistemas de seguro social contêm em si elementos potencialmente perturbadores, advindos tanto dos mecanismos de financiamento (contribuições bipartites ou tripartites, cobradas, como partes alíquotas de salários) quanto do alargamento de horizontes que a chancela pública atribui aos seguros.

O primeiro desses elementos se origina no próprio caráter social do seguro. Os benefícios são garantidos pelo Estado e acordos sociais vão regulando a relação contribuição/benefícios. Por estar alicerçado num pacto social, por ser financiado pelo indivíduo mas também por toda a sociedade, o benefício pode deixar de guardar relação atuarial estrita com a contribuição que originou o direito ao usufruto. Exemplos não faltam: nos Estados Unidos, os benefícios se vinculam à estrutura salarial presente, e não aos salários de período de atividade do contribuinte; no Brasil, a atualização dos benefícios (correção inflacionária), e portanto seu valor real, tem sido vinculado à legislação salarial vigente. Enfim, o valor e a extensão dos benefícios são determinados por acordos políticos, com reflexos sobre contribuição da população ativa presente. Os norte-americanos chamam a isto de pacto entre gerações: a geração ativa presente garante a subsistência em nível adequado dos inativos esperando que a geração ativa futura faça o mesmo quando de sua inatividade.

O segundo elemento perturbador se relaciona à própria extensão do conceito de seguridade social. A expressão seguridade social se diferencia de seguro social, alargando o espectro de finalidades. O seguro social significa garantia contra riscos previsíveis e determinados, assegurando à população certos níveis de renda pessoal quando do afastamento da atividade responsável pela remuneração. A seguridade social, no sentido amplo, aproxima-se à noção do bem-estar coletivo e funde seguro social com serviços sociais. Significa atendimento a necessidades extraordinárias (mortes, nascimentos, casamentos), amparo à família, acesso a níveis mínimos de alimentação e educação, além das tradicionais aposentadorias, pensões e auxílio-desemprego.

De acordo com Evaristo de Moraes Filho, foi durante a Segunda Guerra Mundial que as técnicas de seguro e de assistência meramente contributivas foram superadas. "O Estado de Bem Estar Social se forjava exatamente durante a conflagração armada, quando as classes sociais se viram obrigadas a uma aproximação forçada diante da ameaça comum,

quando se instalava por toda a parte a destruição e se multiplicavam numa síntese diabólica, os quadros de miséria, de orfandade, de mutilação, de doença e de morte." A seguridade social, portanto, confunde-se com o desenvolvimento do Welfare System, e são notórios os progressos na prestação de serviços sociais e na expansão dos benefícios ocorridos sob a égide do Welfare nas décadas de 50 e 60.

O elemento perturbador reside em que, não obstante o afastamento crescente das noções tradicionais de seguro social, muitas vezes a seguridade social continuou a ser financiada através da arrecadação de partes alíquotas da folha de pagamentos, sob responsabilidade de empregados e empregadores. Como em vários países, a assistência médica à população (ou aos velhos e carentes) é considerada parte integrante da seguridade social, a mesma sistemática de financiamento passa a cobrir a Previdência Social propriamente dita, o seguro desemprego, a assistência médica e as inúmeras formas de serviços sociais que proliferam nas sociedades contemporâneas. O imposto sobre salários e folha de pagamentos se converteu na forma por excelência de financiamento das políticas sociais mais significativas, extrapolando em muito o caráter securitário que esteve presente na sua origem.

Novamente, diversas são as possibilidades de execução das políticas sociais, apesar da origem dos recursos. Apenas para ficarmos em exemplos extremos, mencionem-se os casos do Brasil - onde a arrecadação do SINPAS financia indiscriminadamente aposentadorias, pensões, assistência médica, assistência social - e dos Estados Unidos - onde a cada serviço (aposentadoria, atendimento médico a idosos, etc.) correspondem fundos discriminados e vinculados a certa alíquota de arrecadação, não podendo haver transposição de fundos de um serviço a outro, salvo por autorização legislativa.

O terceiro elemento perturbador deriva do anterior. Na medida em que amplos serviços e seguros abrangidos pela seguridade social passam a ter como forma de financiamento predominante o desconto em folha de pagamentos, a crise econômica a massacra por dois lados: diminui a receita de contribuição ao deprimir a massa salarial e mantém ou mesmo eleva os gastos devido ao aumento do número de desempregados, aposentados e doentes. A bem da verdade, a crise econômica não é o único desafio à estrutura financeira da seguridade. Em sociedades onde a produtividade do trabalho cresce incessantemente, apenas aumentos do salário real médio permitirão que não caia a relação contribuições salariais/PIB; por outro lado, as crescentes demandas por serviços sociais dificilmente deixarão de elevar a relação gastos em seguridade/PIB.

Enfim, não só a crise econômica, como também o caráter em si do financiamento de seguridade social, que mantém o mesmo padrão apesar do distanciamento crescente da

noção securitária que lhe deu origem e das ameaças que a economia atual traz à massa salarial, põem em risco a continuidade de políticas sociais que consagraram o capitalismo moderno. Manter a eficiência da ação estatal na área social requer reconsiderar os mecanismos de financiamento que lhe dão sustentação.

Previdência Social brasileira

A Previdência Social destaca-se no conjunto das políticas sociais brasileiras tanto pelo volume de recursos manejados como pela extensão dos serviços sociais prestados. O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) detém um orçamento que supera o de todas as unidades da Federação e ultrapassa a metade do orçamento da União. A previsão orçamentária do SINPAS para 1985 é de 57 trilhões de cruzeiros, enquanto que o governo federal estima um orçamento do Tesouro e outras fontes de 88,9 trilhões para o mesmo período. Em 1983 a receita tributária da União foi de 11 trilhões e a do maior Estado da Federação, São Paulo, 2,2 trilhões; a Previdência arrecadou neste mesmo ano 6,7 trilhões.

A Previdência Social brasileira incorporou ao longo de sua existência inúmeras funções abrangendo hoje um amplo espectro de programas previdenciários de natureza diferenciada. Identificam-se três áreas definidas de atuação, no que diz respeito à natureza dos serviços prestados:

- a) programas propriamente previdenciários, como concessão de aposentadorias aos egressos da força de trabalho e pensões a seus dependentes;
- b) atendimento médico individualizado, ambulatorial e , hospitalar;
- c) programas de assistência social à população carente, em especial menores e idosos.

Estas três áreas, todas incluídas no interior do conjunto de organismos englobados pelo SINPAS, desdobram-se em uma ampla listagem de serviços e benefícios, dos quais os mais significativos são:

- aposentadoria por tempo de serviço e por velhice
- aposentadoria por invalidez
- auxílio-doença
- pensão a dependentes
- serviço médico ambulatorial
- exames e internações hospitalares
- renda mensal vitalícia a idosos não beneficiados por aposentadoria
- reabilitação profissional

- assistência ao menor marginalizado

Trata-se, sem dúvida, de uma ampla escala de serviços e benefícios sociais, conformando um sistema de seguridade social quase que completo se tomarmos como padrão de referência países de seguridade social amadurecida. Deixando de lado no momento um aspecto tão controverso quanto crucial - qualidade dos serviços prestados e valor dos benefícios - e levando em consideração apenas a listagem dos programas desenvolvidos pelo SINPAS, não constituiria exagero afirmar que não dispomos no Brasil de apenas um dos itens clássicos da moderna seguridade social: o seguro desemprego. A ausência de medidas de amparo pecuniário ao trabalhador desempregado reflete, de um lado, a concepção de nossa política trabalhista acerca da proteção da vida aos trabalhadores; de outro, reflete as dificuldades de amparo ao trabalhador em situações onde o "mercado informal de trabalho" atinge proporções expressivas e onde o subemprego, salários baixos, elevada rotatividade no trabalho são realidades dominantes. Instituído o seguro-desemprego ou qualquer programa de renda mínima aos afastados do mercado formal de trabalho, a demanda pelo benefício seria quase que inesgotável.

A ausência de seguro-desemprego, todavia, é compartilhada pela quase totalidade dos países latino-americanos. E se nos fixarmos em extensão da cobertura e tipos de benefícios e serviços principais veremos que a seguridade social brasileira emparelha com a dos países mais desenvolvidos da América Latina, como Argentina, México e Venezuela. De um modo sumário, a seguir listamos as características mais marcantes da seguridade social nestes países³¹:

BRASIL

Serviços/benefícios: pensões e aposentadorias por idade, tempo de serviço e invalidez; atendimento médico hospitalar; acidentes de trabalho

Cobertura: empregados na indústria e comércio, trabalhadores domésticos, autônomos, empregadores, funcionários públicos e trabalhadores rurais.

Fontes de recursos: contribuições sobre salários e sobre folha de pagamento das empresas; contribuições orçamentárias do governo. Para funcionários públicos e trabalhadores rurais, sistemas específicos de contribuição. Todos os

31 Conforme o relatório "Social Security Programs Throughout the World - 1983, Research Report no. 59, U.S. Department of Health and Human Services.

benefícios são financiados indiscriminadamente pela mesma fonte de recursos.

Condições de qualificação: 65 anos (homens) e 60 anos (mulheres) e 60 meses de contribuição: 35 (homens) e 30 (mulheres) anos de serviço, independente de idade. Para pensões 12 meses de contribuição antes da morte.

ARGENTINA

Serviços/Benefícios: pensões e aposentadorias por idade e invalidez; atendimento médico-hospitalar; acidentes de trabalho; fundo especial de compensações para desemprego na construção civil.

Cobertura: empregados e autônomos. Sistemas separados para empregados, autônomos e funcionários públicos.

Fontes de recursos: contribuições sobre salários e repasses proporcionais do governo (para aposentadorias e pensões) ; contribuições sobre salários e folhas de pagamento

Condições de qualificação: 60 anos (homens) ou 55 anos (mulheres) com mínimo de 30 anos de emprego e 15 de contribuições.

MÉXICO

Serviços/benefícios: pensões e aposentadorias por idade e invalidez; atendimento médico-hospitalar; acidentes de trabalho.

Cobertura: empregados, trabalhadores na agricultura e pequenos negócios, autônomos, trabalhadores domésticos e trabalho familiar. Filiação voluntária aberta para qualquer pessoa não coberta, sistemas especiais para funcionários públicos e trabalhadores no petróleo.

Fontes de recursos: contribuições sobre salários, folhas de pagamento e repassas governamentais proporcionais à contribuição patronal (para aposentadorias e pensões); contribuições específicas sobre salários, folhas de pagamento e repasses governamentais proporcionais à contribuição patronal (para assistência médica)

Condições de qualificação: 65 anos de idade e 500 semanas de contribuição (para aposentadorias e pensões); 4 semanas de contribuição (para atendimento médico).

VENEZUELA

Serviços/benefícios: pensões e aposentadorias por idade e invalidez; atendimento médico-hospitalar; acidentes de trabalho.

Cobertura: empregados do setor público e privados, esta última estendida gradualmente às diferentes regiões. Exclui autônomos e trabalhadores temporários ou eventuais.

Fontes de recursos: contribuições sobre salários, folhas de pagamento e repasses governamentais (para pensões e aposentadorias); contribuições sobre salários, folhas de pagamento e repasses governamentais (para atendimento médico-hospitalar).

Condições de qualificação: 60 (homens) e 55 (mulheres)anos de idade e 750 semanas de contribuição (para aposentadorias e pensões); sem restrições (para assistência médica).

Pelo que se pode ver, a seguridade social brasileira iguala ou supera a dos principais países latino-americanos em serviços/benefícios e extensão da cobertura, havendo ainda maior flexibilidade no que diz respeito a condições de acesso.

É peculiaridade de nosso país a aposentadoria por tempo de serviço, bem como a não-discriminação entre fontes de custeio para benefícios e assistência médica.

À primeira vista, dada a abrangência e maturidade do sistema previdenciário brasileiro, a sucessão de déficits orçamentários poderia ser considerada um resultado natural da recessão econômica. O estreitamento da base de arrecadação (alíquotas de salários e folhas salariais) decorrente da queda do emprego e do salário médio é acompanhado pela contínua elevação do número de beneficiários e de demandantes dos serviços médicos; o sistema entra em crise, assim como entram todos os programas sociais, especialmente os financiados por tributos lançados sobre a folha salarial.

Sem negar a estreita relação entre crise econômica e crise da previdência social, defenderemos no decorrer do texto idéias de que, para além do colapso geral do "welfare system", os recentes e recorrentes déficits da Previdência brasileira, aliados à má qualidade dos serviços prestados e ao pequeno valor de grande parte dos benefícios concedidos, denotam a existência de falha estrutural em nosso sistema de seguridade. A falha decorre da ausência de definição de mecanismos de financiamento em consonância com a natureza da política social efetuada. Em outras palavras, foi sendo paulatinamente ampliada a gama de serviços e benefícios concedidos, bem como sua cobertura populacional, sem outra fonte de financiamento que não a obtida pela simples elevação das alíquotas incidentes sobre a

folha salarial. Nos momentos de expansão do número de contribuintes, o sistema desdobra-se e desempenha suas funções satisfatoriamente; estabilizada a base de arrecadação, o sistema vê-se às voltas com fortes pressões financeiras. A recessão econômica acelera a eclosão da crise previdenciária que, não obstante, antes uma crise de definição que conjuntural.

Para apreender a natureza do colapso Previdenciário é necessário retomar as raízes históricas da seguridade social brasileira e mostrar como foram sendo montados os esquemas de financiamento, em paralelo à expansão do sistema. É o que faremos a seguir, chamando atenção para os pontos controversos na interpretação da estrutura previdenciária.

Origens e evolução da Previdência Social brasileira

O Decreto Legislativo 4862 de 24 de janeiro de 1923, criando a Casa de Aposentadoria e Pensões para os empregados das ferrovias, é tido como marco inicial da Previdência Social brasileira. A lei Elói Chaves - assim ficou conhecida em lembrança ao nome do deputado paulista que formulou seu anteprojeto - previa contribuições tripartites (funcionários, empresas e Governo) e benefícios abrangendo aposentadorias, pensões e assistência médica. Foi adotado o regime de capitalização, com uma estrutura de prêmios e benefícios regulados por critérios securitários, conforme posição corrente nas normas previdenciárias internacionais da época.

Rapidamente, a sistemática das caixas de aposentadorias e pensões se espalha. Em 1926, é estendida a estivadores e marítimos e em seguida a outras empresas, havendo em 1937, 183 caixas em funcionamento, administradas por colegiados compostos por empregados e empregadores.

Na década de 30, a sistemática de caixas estabelecidas por empresas começa a ser revisada, em favor de uma centralização maior das unidades de administração previdenciária. Várias caixas abrangendo as mesmas categorias profissionais são fundidas, e criam-se institutos de aposentadoria e pensões, estritamente organizados por categorias profissionais: marítimos (1933), bancários (1934), comerciários (1934), industriários (1938) e finalmente trabalhadores em transportes e cargas (1938). Até o final da década de 50, ainda

convivem caixas e institutos, mas ambos têm por referência as categorias profissionais, já que as antigas caixas fundem-se e deixam de se relacionar a empresas individuais³².

Os marcos institucionais mais significativos da organização previdenciária brasileira, desde então e até hoje, passam a ser:

- uniformização dos regimes de benefícios, custeio, gestão para todos os institutos (Lei Orgânica da Previdência Social, 1960);
- unificação institucional, com criação do INPS (1967);
- extensão da previdência ao trabalhador rural (1968-71);
- criação de um Ministério da Previdência Social (1974) e posterior discriminação clara das funções no interior do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) em torno de seguro social propriamente dito (INPS), assistência médica (INAMPS), assistência social (LBA e FUNABEM) e administração previdência (IAPAS).

Aparentemente, a evolução institucional do sistema previdenciário brasileiro parece configurar uma trajetória coerente que vai da dispersão inicial à unificação institucional. Parte-se das caixas por empresas, com múltiplos regimes de benefícios e custeio, transita-se por uma organização por categorias profissionais (os Institutos) para finalmente unificar-se a Previdência - tanto em relação a critérios de financiamento, benefícios e serviços prestados quanto institucionalmente. Em paralelo, a expansão e universalização da clientela é seguida na década de 70 por uma especialização funcional que distingue previdência e assistência médica e social e abre espaço até mesmo para a sempre esperada meta de separação total entre previdência e atendimento médico, com a eventual passagem deste último para a órbita do Ministério da Saúde. Esta versão de continuidade e coerência é partilhada por inúmeros analistas, em especial aqueles localizados no interior da administração pública ou identificados com a burocracia previdenciária.

A coerência da trajetória, contudo, não resiste a uma análise cuidadosa. Uma pergunta inicial pode nos levar a questionar a suposta coerência e, quem sabe, contribuir para que se realcem algumas características do sistema previdenciário brasileiro capazes de auxiliar no esclarecimento de seu estado atual; por que motivo nossa Previdência Social, em mais de sessenta anos de existência, não logrou obter êxito, seja quanto ao equilíbrio financeiro e principalmente quanto à qualidade dos serviços prestados? A pergunta não é descabida; afinal, inúmeros países implantaram de uma penada legislações previdenciárias eficazes e

32 Vários textos descrevem a evolução da Previdência Social brasileira, entre os quais LEITE, Celso Barroso, VELLOSO, Luiz P: Previdência Social, Rio de Janeiro, Zahar, 1963 e MALLOY, J. The Politics of Social Security in Brazil, Univ. of Pittsburg Press, 1979.

abrangentes; a Inglaterra - exemplo clássico -, em meio século, revolucionou a legislação da previdência- e assistência e não foram poucos os obstáculos políticos para a sua implantação; na Alemanha - outro exemplo clássico - impulsionado por Bismarck, em cinco anos consolida-se o sistema previdenciário e em quarenta anos se institui inclusive o seguro-desemprego.

Na tentativa de responder a essa pergunta, veremos que nosso sistema previdenciário não é um único sistema em evolução; ao contrário, tivemos várias previdências nos últimos sessenta anos, a julgar pelas guinadas político-administrativas por que passaram a legislação e a prática previdenciárias.

Não obstante, e curiosamente, alguns traços da previdência brasileira são marcantes ao longo de toda sua evolução. Com a brevidade requerida pelos limites deste texto, examinaremos o que permanece e o que muda em nossa Previdência, salientando as características que contribuem para explicar sua crise atual, a partir da apreciação de aspectos básicos do dilema previdenciário: significado político, econômico e mecanismos de financiamento; o problema da assistência médica; benefícios e assistência social.

Significado político, econômico e mecanismos de financiamento

Dentre os analistas políticos da Previdência Social brasileira, Malloy tem se destacado por insistir no caráter de outorga da legislação previdenciária de 1923³³. Tendo por base uma reflexão onde a disjuntiva conquista X outorga ocupa um lugar preponderante, Malloy considera a trajetória da previdência marcada em seu início pelo caráter de outorga por parte das classes dominantes. A Lei Elói Chaves teria constituído, sob esse ponto de vista, uma antecipação a pressões sociais futuras que se fariam sentir; por outro lado, seria uma resposta, em momento de relativa calma política, às reivindicações proletárias da década anterior, um movimento de antecipação, cooptação e desmobilização de organização sindical e popular.

Ainda conforme Malloy, não foi obra do acaso a escolha dos setores ferroviário, marítimo e portuário como primeiros núcleos de constituição de Caixas de Aposentadorias e Pensões. Tratar-se-ia de resguardar o centre do sistema. exportador contra eventuais movimentou reivindicatórios.

33 Nos inúmeros textos de Malloy está presente este ponto de vista. Um desenvolvimento específico do tópico pode ser encontrado em Malloy, J. *The Politics of Social Security in Brazil*, op. cit., e Malloy, J. "Previdência Social e classe operária no Brasil", *Estudos CEBRAP*, (15), pp. 115 - 31, jan. - mar., 1976.

Mesmo deixando de lado a disjuntiva conquista X outorga - esta parece ser uma base teórica um tanto simplificadora para a compreensão da emergência de políticas sociais - não há como deixar de reconhecer que a implantação de sistemas previdenciários geralmente acompanha ou constitui a culminância de processos de conformação do proletariado urbano e de desenvolvimento dos conflitos sociais. Todavia, passaremos ao largo destas razões políticas, preferindo apontar para o fato de que os mecanismos previdenciários geralmente surgem somente após a constituição de núcleos proletários consolidados. O assalariamento, a concentração da mão-de-obra, em suma, relações de trabalho definidas e estáveis e grande número de contribuintes são pré-requisitos para a operacionalização da sistemática securitária que orienta os primórdios da previdência social.

As Caixas, como depois os institutos, vão implantar-se onde estiver definida a constituição de núcleos proletários consolidados, vale dizer, em instituições ou setores de atividade onde o assalariamento for a relação de trabalho dominante e onde houver uma razoável concentração de assalariados e homogeneidade nas condições de trabalho. No Brasil, os setores urbanos contemplados com proteção previdenciárias são aqueles onde desde cedo se configura uma relação salarial clara e estável.

O predomínio do assalariamento é condição necessária, mas não suficiente, para a implantação do seguro social. Outros fatores devem ser levados em conta, como características da ação sindical, composição da força de trabalho e estrutura salarial. A indústria nacional é desde suas origens, marcada pela concentração em grandes unidades e pelo assalariamento; simultaneamente, é um setor econômico de organização sindical forte, com proletariado muito presente em manifestações reivindicatórias no início do século. Apesar disso, sua estruturação previdenciária é tardia, o que talvez possa ser creditado à heterogeneidade regional da base industrial, ao assalariamento de mulheres e crianças em condições infra-humanas, enfim, a fatores que ou impedem em si o funcionamento do mecanismo securitário, ou colocam no primeiro plano outras questões – condições de saúde, extensão de jornada, regulamentação do trabalho do menor - anteriores a políticas sociais previdenciárias.

De qualquer forma, e passando à margem da tentativa de caracterização dos fatores políticos que presidem a instalação do seguro social, o que desejamos enfatizar é a relação urbanização/assalariamento/previdência. A Previdência é uma das instituições básicas a regular a convivência social, uma vez estabelecido o assalariamento; por outro lado, a mecânica securitária requer assalariamento e concentração (grandes contingentes de beneficiários), como forma de viabilização. Em torno desses pontos, inúmeros fatores -

organização sindical, predomínio de estruturas empresariais, exemplo internacional, pressão de organismos vinculados à Liga das Nações - convergem para explicar as origens da legislação social brasileira.

Independente de sua origem, a Previdência Social brasileira é bastante afetada pelas características políticas e econômicas dos períodos que sucedem a Revolução de 1930. À medida em que se generaliza às populações assalariadas urbanas nas décadas de 30/40, a Previdência Social altera seu papel político. Organizada agora em função de categorias profissionais, a Previdência vai se desenvolvendo sobre um espaço político e institucional que é o mesmo do sindicalismo corporativista organizado por Getúlio Vargas. Daí, talvez, a tentação de se atribuir à legislação previdenciária o mesmo padrão de outorga habitualmente admitido para a legislação trabalhista e sindical estado-novista, implantada em momento de absoluta repressão política e institucional.

Novamente, mais importante que a disjuntiva outorga conquista é o acompanhamento dos rumos da política previdenciária. Getúlio Vargas é deposto em 1945 sem ver implantado seu projeto de unificação da Previdência Social no Instituto de Serviços Sociais do Brasil, uma autarquia cuja instituição - a exemplo do que ocorrera anteriormente com o IAPI - foi precedida por amplo levantamento de necessidades de saúde da população e de recursos a serem mobilizados para atendimento médico e previdenciário. Bloqueada a unificação, a dispersa Previdência Social assume durante o interregno democrático seguinte, até 1964, a função de elemento predominante no assim chamado "pacto populista".-

A partir de 1945, efetivamente, a Previdência Social passa a ser encarada como um braço do mecanismo sindical brasileiro. As burocracias sindicais se apossam dos conselhos dos institutos respectivos, quando não da presidência, e a prática previdenciária é adequada às práticas sindicais, envolvendo o relacionamento entre massas trabalhadoras, o poder executivo e a estrutura sindical que caracterizaram a "república populista" e a aliança PSD/PTB³⁴.

Nesse contexto, a unificação dos regimes de custeio e benefícios, quando não do próprio aparato institucional previdenciário, é barrada pelos interesses sindicais por motivos diversos, que vão desde o temor de rebaixamento de padrão de assistência médica (caso típico do IAPB) até a rejeição à perda de um poderoso instrumento de barganha política junto à massa trabalhadora e junto ao Executivo. Trava-se uma luta surda entre a burocracia sindical dominante e alguns administradores da moderna tecnocracia previdenciária, em

34 Essa etapa no desenvolvimento previdenciário brasileiro está muito bem documentada e analisada em COHN, Amélia Previdência Social e Processo Político no Brasil, São Paulo, Moderna, 1981.

especial os oriundos do IAPI, que desejavam dotar a máquina previdenciária de um maior grau de eficácia e coerência administrativa. Simultaneamente, arrastam-se no Congresso, sem chegar a bom termo, projetos de lei que levariam à unificação do sistema previdenciário, caracteristicamente – e de modo sugestivo – a luta pela nacionalização previdenciária é encabeçada pelo deputado Aluísio Alves, então um jovem expoente da oposição udenista. A UDN, é claro, nesse movimento, tentava credenciar-se perante a população urbana com intentos racionalizadores, simultaneamente solapando o aparato burocrático previdenciário que constituía uma das bases da coalização governamental.

Finalmente, em 1960, é aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, que apesar de unificar os regimes de benefícios e custeio não unificou institucionalmente a Previdência brasileira. A batalha pró-unificação só será ganha depois de 1964, quando são desmontados todos - e a Previdência é um deles - os mecanismos de representação e atuação política característicos do período pós-Estado Novo.

Não parece exagero, afirmar que o singular papel exercido pela Previdência durante o período democrático obstaculizou o que seria uma natural caminhada rumo a unificação, após uma origem muito segmentada e parcial e um desenvolvimento expressivo. A unificação e a racionalização – corolário esperado da experiência previdenciária brasileira – atrasaram-se vinte anos, à espera de outro período absolutamente centralizador.

1964 marca outra ruptura importante na trajetória da previdência. Elimina-se toda a interferência da máquina sindical, sem no entanto substituí-la por nenhuma outra forma de expressão ou representação dos interesses da clientela na direção. A erradicação dos condicionamentos políticos que haviam durante duas décadas obstaculizado a centralização administrativa e a homogeneização dos benefícios e serviços oferecidos abre espaço para uma ampla reforma institucional, que não significa mudança de atitude quanto a pressupostos básicos da política previdenciários.

A fusão dos Institutos por categoria econômica em um único Instituto Nacional de Previdência Social em 1967 é um corolário lógico da tendência centralizadora que já se fizera parcialmente sentir através da aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960. Da mesma forma, a expansão dos contribuintes e beneficiários, que já se iniciara pela inclusão de empregadores e trabalhadores autônomos como segurados obrigatórios (Lei Orgânica) prossegue com a incorporação de empregados domésticos e trabalhadores rurais. Com isto, a totalidade das pessoas em exercício de atividade remunerada passa a se situar em princípio sob o amparo da Previdência.

Este, talvez, o grande desafio histórico enfrentado com sucesso pela Previdência, pós 64. Já não se tratava de conceder proteção previdenciária a algumas empresas ou categorias profissionais, por mais amplas que fossem. Tratava-se de universalizar a previdência, e os resultados são inequívocos, conforme podemos ver na tabela 39.

Tabela 39

Número de contribuintes da previdência

Ano	Contribuintes	Ano	Contribuintes
1930	142.464	1970	8.700.000
1940	1.912.972	1975	16.347.000
1950	2.857.356	1980	23.782.000
1960	4.058.000		

Fonte: Resende e Mahar, *Saúde e Previdência Social*, IPEA, RP21, 1974; Barros Silva, P.L., *Atenção à Saúde como Política Governamental* Tese UNICAMP, 1984; Possas, C. *Saúde e Trabalho*, Graal, 1981.

Durante a década de 70 é expressivo o crescimento do número de contribuintes, e também da relação contribuintes/população total, estabilizada ao redor de 20% nos anos finais da década.

Tabela 40

Contribuintes da previdência - número absoluto e proporção da população total 1970-80

Ano	Contribuintes	% pop. total	Ano	Contribuintes	% pop. total
1970	8.700.000	9,37	1976	18.595.367	17,41
1971	9.690.583	10,21	1977	21.006.000	19,18
1972	10.436.000	10,75	1978	21.166.088	18,83
1973	11.963.000	12,05	1979	22.436.053	19,44
1974	14.973.024	14,73	1980	23.782.216	20,05
1975	16.347.382	15,69			

Fonte: Barros Silva, P.L. *Atenção à Saúde como Política Governamental* Tese UNICAMP, 1984.

A relação contribuintes/População Economicamente Ativa eleva-se substancialmente, de 29,4% em 1970 a 54% em 1980. Há uma vigorosa expansão do universo de contribuintes, tanto em termos absolutos quanto em proporção à população. Em contrapartida, elevam-se os fatores geradores de despesa, seja pela generalização da assistência médico-hospitalar à quase totalidade da população, seja pelo crescimento do número de beneficiários.

O número de segurados inativos mais do que triplica em uma década, conforme se pode ver na tabela 41. No que diz respeito à expansão do atendimento médico, a evolução do número

de consultas e internações hospitalares é bastante ilustrativa da ampliação do grau de cobertura do sistema. Há alguma discrepância conforme a fonte utilizada, mas novamente os números indicam uma triplicação do atendimento médico, a julgar apenas pelo número de internações e consultas médicas do complexo previdenciário.

Tabela 41

Segurados inativos da previdência social – clientela urbana e rural – estimativa* Brasil 1971-1980

Ano	Urbano	Rural	Total	Índice de Crescimento (1971=100)
1971	2.268.129		2.268.129	
1972	2.481.870		2.481.870	109,4
1973	2.682.691	833.613	3.516.304	155,0
1974	2.941.237	1.064.309	4.005.546	176,6
1975	3.469.799	1.477.148	4.946.947	218,1
1976	4.269.930	1.811.982	6.081.912	268,1
1977	3.520.232	1.879.274	6.417.506	282,9
1978	4.968.334	2.150.685	7.119.019	313,8
1979	5.230.818	2.356.579	7.587.397	334,5
1980	5.312.706	2.496.523	7.809.229	344,3

Estimativa toma o número de benefícios em manutenção como equivalente ao número de segurados inativos.
Fonte: Barros Silva, P.L. *Atenção Saúde como Política Governamental*, Tese UNICAMP, 1984.

Tabela 42

Internações hospitalares e consultas médicas da previdência social Brasil 1971-1980

Ano	Internações	Consultas
1971	2.931.589	44.688.476
1972	4.448.712	52.686.858
1973	4.718.528	53.899.843
1974	5.194.394	59.618.443
1975	6.649.136	92.333.187
1976	8.356.067	118.647.964
1977	8.617.431	132.502.898
1978	9.658.055	145.411.612
1979	10.571.214	154.535.578
1980	11.753.451	179.751.174

Fonte: Barros Silva, P.L. *Atenção Saúde como Política Governamental*, Tese UNICAMP, 1984.

Os dados expostos são suficientes para deixar ver que o pós-64, a par de alterar a estrutura organizativa e o papel político-administrativo, revoluciona o significado econômico da previdência. O crescimento econômico e a urbanização por si só aumentam expressivamente a base de assalariados registrados; ademais, há um movimento voluntário

de expansão da base de contribuintes através da inclusão de categorias anteriormente excluídas. Entre 1971 e 1981 a relação contribuintes/população urbana passa de 17,8% a 30,1%. Se considerarmos que a mesma relação foi de 14,8% em 1940 e apenas 12,6% em 1960, percebemos não só o vigor da expansão do sistema previdenciário na década de 70 como a sua debilidade ao longo do pré-64; uma ilustração, aliás, da conhecida tese de que o pacto populista sustentou-se mantendo a exclusão social.

Apesar de liberta da pressão direta da clientela e institucionalmente reorganizada, a Previdência Social não promove alterações de fundo na concepção de sua sistemática de funcionamento. Os recursos continuam a vir de alíquotas lançadas sobre a folha salarial das empresas e o salário dos trabalhadores, e em muito menor proporção de contribuições governamentais. Gera-se uma assimetria: enquanto são preservados os critérios de financiamento, altera-se o escopo do sistema previdenciário através da expansão da assistência social prestada e da incorporação efetiva do atendimento médico como tarefa básica. A assistência médica individualizada, que sempre fora um apêndice mal acomodado nas antigas Caixas e Instituto, passa a se constituir em elemento ativo do complexo previdenciário, que se converte exclusivamente no principal agente da política brasileira de saúde. O crescimento da massa de contribuintes impede a eclosão de um desajuste financeiro, que tardará até o momento em que a economia entrar em crise prolongada. A aparente solvência do sistema não esconde uma incompatibilidade entre a política social (a “oferta” de serviços e benefícios) e seus critérios de financiamento. Esta incompatibilidade, aliás, é apenas mais uma a se somar à longa trajetória de desencontros e indefinições no financiamento de nossa política social, como se pode perceber em rápida perspectiva histórica.

As primeiras Caixas de Aposentadorias foram criadas sob a égide de normas securitárias correntes na prática previdenciária internacional. Os recursos adviriam de contribuições de beneficiários, empregadores e poder público e a relação contribuições-benefícios seria regida pelo regime de capitalização. A tríplice responsabilidade no financiamento assegura a chancela pública e o caráter social a um contrato securitário; a capitalização, por sua vez, objetiva a dar autonomia aos fundos previdenciários e um simultâneo a estabelecer um vínculo entre contribuição e benefício. Ao contrário da relação indivíduo-Estado decorrente da tributação ordinária – o imposto não permite ao contribuinte estabelecer qualquer cobrança individualizada de serviços públicos, não gera nenhuma expectativa ou mesmo direito de contrapartida singularizada de benefícios ou serviços – o regime de capitalização vincula o

prêmio ao benefício futuro. O contribuinte “tem direito” à aposentadoria ou pensão, agindo o Estado como um fiador em última instância desta espécie de contrato.

A Lei Elói Chaves consagrou uma curiosa forma de contribuição tripartite: os empregados contribuíram com 3% de seus vencimentos, o empregador com uma parcela equivalente a 1% da renda bruta anual da empresa (tendo como valor mínimo absoluto a contribuição dos respectivos empregados) e o Estado com recursos provenientes de “cotas de previdência” acrescidos aos preços dos produtos vendidos, em geral serviços públicos, além de verbas consignadas no orçamento federal.

Com a proliferação de caixas e institutos, tanto os planos de benefícios quanto as taxas de contribuição passaram a diferir. Muitas das novas instituições não dispunham da prerrogativa de cobrar “cotas de previdência”, fato que leva ao IAPI, por exemplo, a não dispor de recursos para o atendimento médico. Verifica-se, por tanto, que a União se eximiu de uma reforma tributária mais ampla que as possibilitasse fazer face aos nascentes encargos previdenciários, e também proporcionou o surgimento de heterogeneidade nos planos de contribuição e, em decorrência, de benefícios.

A previsão de que a Previdência funcionaria em regime de capitalização de reservas, cedo mostrou-se irreal, embora somente muito mais tarde se tenha aderido explicitamente ao regime de repartição simples. As reservas (excesso de arrecadação sobre custos) obtidas nas décadas de 30 e 40, graças ao aumento do número de contribuintes e à juventude do sistema previdenciário, logo se defrontaram com uma realidade inflacionária que não colocava à disposição da administração previdenciária ativos adequados à capitalização a longo prazo.

De acordo com Rezende da Silva e Mahar³⁵, o excesso de receitas correntes sobre despesas correntes (a “poupança da Previdência”) foi expressivo nas décadas de 1940,50. Em 1947, 48 e 49 a “poupança” representou, respectivamente, 44, 35 e 46% das receitas correntes; em 1954, 55 e 56, respectivamente 4, 10 e 13%. Durante todas as décadas de 1930 e 40 a geração de reservas (receita total menos despesa total) foi expressiva. Acumuladas ano a ano teríamos em 1945 reservas totais correspondentes ao triplo da receita anual da Previdência.

As reservas formadas durante as primeiras décadas de existência do sistema previdenciário, supostamente os sustentáculos do regime de capitalização, logo se defrontaram com dois obstáculos. Por um lado, a elevação das despesas como proporção da receita total durante

35 Rezende da Silva, F. e Mahar, D. *Saúde e Previdência Social – uma análise econômica*, Rio de Janeiro, IPEA, RP 21, 1974.

as décadas de 50 e 60 é notável; por outro, o sistema financeiro brasileiro nunca dispôs de títulos de longo prazo com a confiabilidade e valorização requeridas para a operacionalização da capitalização das reservas.

Uma parte das reservas foi aplicada em terrenos suburbanos e imóveis, e se diz que essas aplicações garantiram grandemente o patrimônio previdenciário; outra parte foi destinada a programas governamentais de nulo ou pequeno retorno. A Previdência Social financiou a Siderúrgica de Volta Redonda, o sistema hidrelétrico, havendo até recentemente controvérsias a respeito de eventuais repasses de recursos previdenciários a Itaipu. Além disso, alguns institutos, em especial o IAPI construíram blocos residenciais financiados a seus contribuintes.

Os dois casos – financiamento residencial e obras de infra-estrutura – vulnerabilizaram a capitalização previdenciária, embora tenham características econômicas distintas sob o ponto de vista da adequação à natureza do sistema. Em princípio, o financiamento imobiliários não é atividade incompatível com a capitalização de reservas; pelo contrário, desde que a taxa de juros real obtida seja positiva, beneficiam-se o comprador do imóvel e o fundo de reservas. A legislação financeira brasileira, entretanto, não previa mecanismos capazes de assegurar taxas de juros reais positivas, e o resultado concreto é que os imóveis foram altamente subsidiados para os compradores, com prejuízo para o fundo de reservas, e, portanto, para o contribuinte. A tentativa de diminuir o déficit habitacional às expensas das reservas previdenciárias, apenas demonstrou a dificuldade de coexistência entre inflação e um sistema financeiro habitacional, ou seja, entre o exercício de uma política social e a necessidade de capitalizar fundos cuja utilização a longo prazo está vinculada a alguma natureza passiva.

A aplicação de reservas previdenciárias em obras de infra-estrutura é ainda mais polêmica. A não ser que admitíssemos uma eventual compra de ações de empresas do governo por fundos de aposentadoria e pensões – nesse caso, teríamos uma capitalização de alto risco, com títulos de renda variável – o repasse puro e simples a outros órgãos governamentais constitui subtração de reservas. Poderíamos admitir que esse desvio de fundos cria uma contrapartida; por exemplo, a união se responsabilizaria pelos benefícios sempre que houvesse déficit previdenciário, de forma a compensar o auxílio previdenciário passado. Ai já teríamos abandonado a lógica da capitalização em favor da lógica imprevisível dos pactos sociais intertemporais.

O objetivo desses argumentos é menos o de discutir alternativas de aplicação de reservas que o de mostrar a dificuldade – impossibilidade mesmo – de capitalizar fundos de natureza

previdenciária em economias instáveis, inflacionárias e desprovidas de títulos financeiros que garantam remuneração positiva no longo prazo. Acresça-se a isto a falta de critérios na aplicação de recursos de previdência e teremos um quadro em que o tom dominante foi o de inexistência de aproveitamento adequado dos superávites inerentes a sistemas previdenciários em fase de formação.

A falta de critérios, alias, merece um comentário adicional. Ela tanto significa um certo servilismo ou ausência de autonomia da administração previdenciária em relação ao poder central ou ao pacto político dominante, quanto a utilização dos recursos previdenciários em políticas sociais não necessariamente de natureza previdenciária. Em ambos os casos o resultado é o mesmo: Erosão das finanças previdenciárias. A arrecadação da previdência é vista como dinheiro à disposição do executivo, uma parcela sem distinção no conjunto das receitas da união, podendo ser destinada a programas de infra-estrutura econômica ou a qualquer outro setor carente de recursos.

Esta questão é importante e remete a um ponto nuclear no financiamento das políticas sociais do Brasil. As novas demandas de serviços públicos que acompanham a urbanização vão sendo atendidas no interior do arcabouço financeiro do sistema previdenciário. Assim ocorre com o financiamento habitacional; até a criação do BNH os Institutos foram os grandes financiadores da casa própria no país, apesar da total inadequação entre recursos de natureza previdenciária e empréstimos de longo prazo com retorno erodido (e portanto subsidiados) pela inflação, Assim é também com o caso mais notável de programa social embutido na previdência sem a devida contrapartida em recursos o atendimento médico-hospitalar. À falta de um programa específico para a assistência médica individualizada à população, o problema vem sendo entregue aos sindicatos e à Previdência Social.

É altamente discutível a compatibilidade entre atendimento médico e recursos previdenciários. A maior parte dos economistas acredita que a medicina universal coaduna-se melhor com recursos de natureza nitidamente tributária e desembolsos por via orçamentária corrente. No Brasil não só isto não se verifica como não há previsão específica de recursos no interior da receita previdenciária para cada item dos inúmeros programas sociais desenvolvidos.

Em decorrência desta falta de especificação dos canais de financiamento dos diversos programas sociais, a atitude da União é enfrentar dificuldades de custeio com elevação das alíquotas, mas sempre no interior do mesmo arcabouço de taxaço de folhas de pagamento e salários. A cota de contribuição das empresas e empregados vai sucessivamente crescendo até se situar em 8% da folha salarial. A contribuição da União, cuja

obrigatoriedade não mais estava inscrita na Constituição de 1946, advém de cotas de previdência e taxas diversas (sobre lucros extraordinários, venda de bilhetes de loteria, apostassem corridas de cavalo), consagradas na Lei Orgânica da Previdência Social.

Esgotados os fundos de capitalização e eximindo-se o Governo de maiores responsabilidades no que toca à sua parcela de contribuição, o êxito da Previdência em assegurar a solvência financeira do sistema - a partir da década de 60 seriamente onerado pela extensão dos serviços médicos - só pode ser explicado pelo dinamismo da economia e pela incorporação permanente de novas levas de contribuintes à malha arrecadadora.

A crise financeira da Previdência, que eclode na década de 80 em paralelo ao debacle das folhas salariais e também por sua causa, é enfrentada novamente ; com o típico expediente de elevação de alíquotas. Permanece intocado o mecanismo básico de financiamento, a despeito de enorme importância dos programas, médicos e assistenciais no seu interior. A Previdência Social, que tanto se transformou nos planos político, institucional e econômico, não realizou a única reforma efetivamente necessária ao cumprimento de suas funções: adequação dos critérios de financiamento aos programas sociais desenvolvidos.

A assistência médico previdenciária

A assistência médica da Previdência tem sido um dos tópicos mais debatidos no universo das políticas sociais. Expandindo-se a medicina previdenciária de tal forma a tornar o órgão encarregado de sua execução - INAMPS - o principal instrumento, da política brasileira de saúde, debate-la significa por em questão toda a estrutura nacional de serviços de saúde. Isto implica em analisar assuntos tão importantes e controversos quanto prioridades de gasto público em saúde (medicina preventiva versus atendimento ambulatorial-hospitalar), relacionamento entre serviços públicos e medicina privada, padrão de remuneração do pessoal médico e dos serviços médicos, localização institucional mais adequada do atendimento médico (Ministério da Previdência ou Ministério da Saúde) e assim por diante.

É claro que uma temática tão variada para ser bem enfocada requer especialistas em saúde pública. Ainda assim as opiniões deverão ser as mais conflitivas porque, no limite, estarão colocadas questões como conceito de saúde, saúde e desenvolvimento econômico, saúde pública numa estrutura privatista; questões, enfim, que não comportam resposta singular. Sem pretender sequer aflorar esta temática tão delicada, nosso objetivo no momento é apenas o de apontar alguns pontos controversos na concepção de financiamento da medicina previdenciária.

Em primeiro lugar, contrariando a opinião corrente, sustentamos que a assistência à saúde nunca fez parte, substantivamente, da programação previdenciária brasileira desde suas origens. Embora seja verdade, como afirmam inúmeros autores, que a legislação que regeu a implantação de Caixas e Institutos tenha capitulado o atendimento médico como um dos componentes do complexo previdenciário, houve sempre limitações fortes aos gastos neste setor³⁶. As normas e orientações administrativas preocupavam-se em fixar montantes máximos de recursos a serem aplicados em saúde, justamente para preservar as aposentadorias e pensões, vale dizer, preservar os benefícios de caráter intrinsecamente securitários. As verbas para atendimento médico sempre foram consideradas - como até hoje - resíduos no bolo previdenciário global. Em conclusão, fixar a medicina como prioridade em um sistema previdenciário será um procedimento apenas formal se em simultâneo não forem discriminadas fontes de recursos ou alíquotas adequais e explicitamente destinadas a esta política social.

Em segundo lugar, e novamente contrariando ou pelo menos não endossando opinião corrente, não acreditamos que a Previdência tenha sido o agente por excelência de consagração de práticas médicas curativas, associadas a uma medicina privatista e capitalisticamente organizada, em detrimento da medicina preventiva³⁷. Pelo contrário, parece-nos que se trata de duas áreas distintas, embora não indissociadas; de duas demandas sociais claras. Por um lado, há um grande espaço para a saúde pública, implantação de medidas profiláticas generalizadas, campanhas sanitárias e mesmo para a ampliação do atendimento ambulatorial básico; de outro, sempre haverá demanda por hospitalizações, exames laboratoriais, medicamentos específicos. A Previdência não atrofiou o primeiro segmento em benefício do segundo; ela apenas visou ao atendimento médico individualizado, tendo os programas de saúde coletiva deixado de se desenvolver por falta de uma política específica para tanto.

A falta de atendimento médico e sanitário básico à população - daí a pequena importância do Ministério da Saúde - deve ser somada a outras tantas carências sociais: baixo nível salarial, padrão ineficiente de educação., carência habitacional da população pobre, deficiências nutricionais etc. O orçamento da União não tem sido o locus por excelência de políticas sociais, e somente recursos de natureza orçamentária geral podem satisfazer a

36 É essa opinião, entre outros autores, de Alqueres, H; MELLO, Gentile de; Ramos, Vespasiano. Assistência Médica. In: Leite, Celso B. Ora. Um Século de Previdência Social – balanços e perspectivas no Brasil e no Mundo. Rio de Janeiro, Zahar, 1983; e Possas, C, Saúde e Trabalho: a crise da previdência social, Rio de Janeiro, Graal, 1981.

37 Entre outros, sustentam este ponto de Vista Braga, J.C.S. e Goes de Paula, S. Saúde Previdência – estudos de política social, São Paulo, Cebes-Hucitec, 1981.

este tipo de demanda. Uma medicina financiada no bojo de um seguro previdenciário tende a ser individualizada, por imposição da sistemática de financiamento.

Estima-se que a assistência médico-hospitalar respondia por 13% dos gastos públicos em saúde em 1949, e por 85% em 1982; as despesas com medidas coletivas nos mesmos anos representam 87 e 15% dos gastos em saúde³⁸. Esta informação pode ser interpretada como indicação de uma perda de importância da medicina coletiva no país, e esta é a versão habitual. Pode, contudo, ser demonstrativa da inexistência de um sistema médico-hospitalar público anterior à expansão da medicina previdenciária.

No contexto da medicina previdenciária por certo cabe uma discussão e uma opção qualitativa pelo tipo de estrutura médica dominante: serviços próprios versus serviços de terceiros, assalariamento versus credenciamento, análise do número aparentemente exagerado de hospitalizações, conseqüências das diversas modalidades de pagamento (inclusive o pagamento por unidades de serviço). A Previdência pode eventualmente não patrocinar as práticas médicas mais adequadas no contexto do atendimento individualizado, mas não se deve minimizar seu papel de efetiva criadora de assistência médica em massa no país. Embora não haja dados a disposição, sabemos que a medicina liberal nunca atendeu a mais do que uma pequena proporção da população. Dar ao atendimento curativo individual o status de política social foi obra da Previdência. Na realidade, como a tabela 42 demonstra, massificar a medicina foi uma das atribuições que a Previdência pós-64 tomou a si, com êxito quantitativo inegável.

Um terceiro ponto controverso diz respeito ao papel desempenhado pela medicina previdenciária na crise financeira do SINPAS. As autoridades de política econômica freqüentemente têm magnificado este papel e atribuído ao atual INAMPS uma imagem quase que de descontrole orçamentário; não se teria como programar os gastos em medicina previdenciária, já que a demanda por atendimento é inesgotável. Há um grão de verdade neste ponto de vista, mas também muitos aspectos obscuros.

Existem inúmeros indícios contrários à posição de que os gastos como INAMPS são incontrolláveis. Em primeiro lugar, a própria evidência dos fatos. O Ministério da Previdência Social projeta para 1985 uma relação de gastos em atendimento médico/receita de contribuição em torno de 25%, inferior à média verificada nos últimos 10 anos. Aliás, após um período de auge (1976, 1977, 1978), as despesas do INAMPS têm decrescido como proporção da receita de contribuição, tendendo para valores inferiores ao patamar de 30%

38 Esta informação encontra-se em Médici, .André, "A saúde no Brasil pós-76: crise e alternativas", versão preliminar de relatório executado para a Organização Pan-Americana de Saúde, 1984.

típico da última década. Além disto, os gastos do INAMPS a preços constantes têm sofrido pequena oscilação de 1976 a 1983 (em torno de CR\$ 4,5 trilhões a valores de 1984), à exceção dos anos de 1977 e 1978.

Tabela 43

Despesas do INAMPS como percentagem da receita de contribuições da Previdência

Ano	Desp. INAMPS/ Rec. Contrib. %	Ano	Desp. INAMPS/ Rec. Contrib. %
1971	32,12	1977	33,80
1972	28,99	1978	33,73
1973	27,98	1979	29,68
1974	27,32	1980	27,32
1975	31,29	1981	30,20
1976	36,37	1982	24,39

FONTE: "Previdência Social", Francisco Oliveira e Maria Emília de Azevedo, IPEA, 1983.

Aparentemente a partir de 1981, ano em que se evidenciou a profundidade da crise financeira da Previdência, o Ministério da Previdência e Assistência Social adotou com êxito medidas de contenção de despesas tais como; elevação. das internações e exames em hospitais próprios, glosagem freqüente de contas, rebaixamento dos valores de referência para pagamento de serviços prestados por profissionais credenciados. É fácil perceber, portanto, que inúmeras ações permitem controlar as despesas de atendimento médico. Em uma economia intensamente inflacionária as de maior alcance e mais fácil implementação são rebaixamento do salário real dos funcionários contratados é do valor real das Unidades de serviço ou de outras formas de remuneração de serviços contratados fora dos hospitais próprios. No limite, a Previdência pode impor cotas de internação aos hospitais conveniados, que funcionam como tetos de dispêndio. Neste caso, resta ao segurado peregrinar em busca de alguma instituição que não tenha esgotado sua cota ou simplesmente desistir do atendimento.

A compressão de despesas com assistência médica acaba por rebaixar ainda mais o padrão de atendimento, a pretexto de diminuir os abusos e fraudes verificados na relação hospitais-INAMPS. Há indícios (ainda não garantidos) de que tende a crescer a importância de esquemas paralelos de atenção à saúde, como seguros-saúde individuais, convênios entre empresas e firmas ou cooperativas de prestação de serviços médicos.

Corro tendência, restará ao INAMPS o atendimento aos excluídos dos sistemas extra-previdenciários de saúde - em geral pessoas de menor nível de renda - e a prestação de

alguns tipos de serviço médico que devido a seu elevado valor não são incluídos nos contratos privados de atendimento.

A ponta de verdade presente nos argumentos governamentais decorre da falta de definição das canais específicos de financiamento do atendimento médico enquanto política social. A medicina é um gasto residual no orçamento previdenciário porque não há fixação clara de recursos ou alíquotas especificamente postos à sua disposição. Nesta medida, o crescimento da participação das despesas de assistência médica no total das receitas de contribuição aparece como uma pressão sobre recursos prioritariamente destinados ao pagamento de benefícios. O pagamento dos benefícios é uma decorrência da lei; portanto obrigatório, coercitivo, independente do volume de recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social. O atendimento médico é também uma atribuição da Previdência; contudo, a extensão e qualidade dos serviços dependerão sempre da disponibilidade de recursos, pagos os benefícios.

A Previdência Social brasileira passa de um patamar de relação despesas de assistência médica/receita de contribuição inferior a 10% nas décadas de 20, 30 e 40 e patamares pouco abaixo de 20% na década de 50, início dos anos 60 e ao redor (e acima) de 30% desde o final dos anos 60. Isto pode ser tanto interpretado como uma pressão sobre os recursos previdenciários, como falta de destinação de recursos alternativos à saúde, numa situação em que a tarefa de massificar o atendimento médico no país é atribuída a uma Previdência Social transformada institucionalmente mas assentada nos mesmos e inadequados mecanismos de financiamento.

Benefícios e Assistência Social

Grande parte do debate nacional a respeito da Previdência tem se concentrado no atendimento médico, sobressaindo questões como fraude, má qualidade dos serviços, participação deste serviço no déficit global do sistema. Curiosamente, permanece à margem da discussão o problema dos benefícios – aposentadorias e pensões – e da assistência social, apesar de estas despesas dominarem o orçamento e de residir aí o grande nó do complexo previdenciário enquanto executor de políticas sociais.

Durante toda a década de 60 os benefícios da previdência ultrapassavam 70% da receita de contribuição. Na média, esta relação foi de 78% entre 1960 e 1970, excluindo dispêndios em salário família e acidentes de trabalho. Na década de 70 e até 1982 esta relação manteve-se em torno do mesmo nível, se tomarmos as despesas de INPS como correspondentes aos benefícios no complexo SINPAS após 1977.

Tabela 44

Despesas em benefícios e assistência social* como proporção da receita de contribuição - 1971-1982

período	Benefícios + Assist. social/receita de contribuição	período	Benefícios + Assist. social/receita de contribuição
1971	75,5	1977	71,8
1972	74,7	1978	74,5
1973	70,6	1979	74,0
1974	70,2	1980	79,7
1975	69,7	1981	84,6
1976	71,8	1982	75,6

FONTE: "Previdência Social", IPEA, Francisco Oliveira e Maria Emília Azevedo, 1983.

* Exclui a assistência social a cargo de CBA e FUNABEM

Não reside apenas no impacto sobre a receita de contribuições a importância do segmento benefícios-assistência social no interior do sistema previdenciário brasileiro. Afora a magnitude, há sérios problemas de adequação financeira e de eficiência quanto aos objetivos de política social, que devem ser discutidos.

Historicamente, assim como os gastos em assistência médica foram crescendo sem a fixação de novas fontes de custeio, também o componente assistência social se firmou sem a devida discriminação. Mas nos referimos aqui somente aos programas de amparo a menores carentes e a idosos, desenvolvidos por duas instituições específicas do complexo previdenciário, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM) que, embora importantes, não tem absorvido mais que 2% da receita de contribuição. Pensamos nos programas típicos ou parcialmente assistenciais incluídos nos benefícios de prestação continuada, o principal deles a renda mensal vitalícia (1/2 salário mínimo) destinada a não segurados acima de 70 anos ou a inválidos não contribuintes de qualquer idade. Este benefício representou nos últimos anos mais de 15 % de beneficiários no conjunto de benefícios de prestação continuada, absorvendo em torno de 6% (de 6,71% em 1979 a 5,10% em 1982) do valor dos mesmos.

A linha demarcatória entre previdência e assistência social é hoje em dia bastante tênue, cabendo comentários a respeito uma vez que se alega freqüentemente ser o crescimento dos componentes extra-previdenciários a causa da atual crise do sistema.

A concepção estrita de previdência como seguro social só se sustenta enquanto vigora o regime de capitalização. Neste caso, à semelhança do seguro privado, os desembolsos mensais dos contribuintes capitalizados, garantindo as aposentadorias ou pensões futuras: Há uma relação estrita entre o valor do prêmio e o do benefício, estipulada por cálculo atuarial; a presença do Estado e sua eventual participação no financiamento do sistema

significam apenas um resguardo e uma chancela política e econômica garantidora de solvência em última instância.

No Brasil vigora o regime de repartição simples. Nesta medida, as contribuições são uma espécie de arrecadação tributária e seu valor, bem como o dos benefícios, depende de decisão política. A perda do caráter securitário da Previdência desvincula os benefícios de um eventual fundo de contribuições formado pela capitalização dos recursos arrecadados dos próprios beneficiários.

Abandonado conceitualmente o regime de capitalização e o as suas implicações o Estado alargou o espectro de benefícios. A mencionada renda mensal vitalícia, mas também outros benefícios "não têm cobertura financeira" seja por se constituírem em típico componente de assistência social (salário-família, salário-maternidade) seja por configurarem aposentadorias ou pensões que, dado o pequeno período de carência requerido pela Previdência (60 meses), podem significar desembolso não amparado em contribuição passada.

Em resumo, fora do regime de capitalização, dificilmente se pode falar em "cobertura financeira" para os benefícios pagos. Grande parte dos programas de benefícios tem um componente de assistência social, assim consideradas as atividades tidas como extra-securitárias ou não amparadas por contribuições passadas. Ainda assim, não é descabido considerar que na falta de relação entre o valor das contribuições e o dos benefícios o crescimento extremo do número de contribuintes e da receita previdenciária nas décadas de 60 e 70 facultou a ampliação das políticas sociais previdenciárias.

Conforme foi visto na tabela 40, o número de contribuintes virtualmente triplica entre 1970 e 1980. A partir de 1977, a relação entre contribuintes e população urbana situa-se ao redor de 0,3, numa indicação de que parece ter-se esgotado a possibilidade de elevar a arrecadação via absorção de segurados em ritmo muito superior ao do crescimento populacional.

A despeito da imensa incorporação de contribuintes, a taxa de crescimento do número de inativos não é muito menor. A relação inativos/ativos, pouco superior a 1/5 do final da década de 50 até 1967, diminui no início da década de 70 para voltar perigosamente a se elevar ao final desta década, chegando a 1/2,7 em 1982. Esta relação, um indicador da carga de inativos em média dependentes da contribuição de pessoas ativas, não é de todo assustadora financeiramente porque uma parte significativa da elevação de inativos deveu-se à extensão da Previdência ao trabalhador rural e ao amparo previdenciário a idosos e inválidos, benefícios pecuniários de baixo valor.

O baixo valor dos benefícios demonstra que a Previdência Social brasileira, exitosa no tocante à expansão da cobertura de serviços e benefícios, não equacionou de maneira razoável o problema da qualidade e mesmo do significado social dos benefícios concedidos. Ao contrário do que ocorre quando se trata de assistência médica, onde nem sempre metas quantitativas significam serviços eficientes, aqui quantidade e valor são atributos que definem integralmente a eficiência da política social. Neste particular, o baixíssimo valor de alguns tipos de benefícios introduz uma assimetria entre as distribuições de número e as distribuições de valor dos benefícios, numa clara demonstração de insuficiência do amparo previdenciário.

Isto ocorre tanto com a relação entre benefícios rurais e urbanos - os benefícios urbanos representam 2/3 do número total de benefícios de prestação continuada, mas absorvem 85% do valor destes benefícios; os rurais 1/3 do número e 15% do valor - como no universo de benefícios urbanos.

Tabela 45

Previdência. urbana - principais tipos de benefícios de prestação continuada - participação em número de benefícios e em valor 1979 - 1982.

tipo de benefício	1979		1980		1981		1982	
	% benef.	% valor	% benef.	% valor	% benef.	% valor	% benef.	% valor
aposentadoria	38,73	60,54	39,61	61,04	40,36	62,37	41,24	63,89
pensões	25,55	17,81	25,89	18,80	25,54	18,35	25,55	17,65
renda m. vitalícia	18,21	6,71	17,10	6,21	16,15	5,67	15,11	5,10
auxílios	14,77	13,02	14,86	12,21	15,29	12,03	15,53	11,77
outros	2,74	1,92	2,54	1,74	2,26	11,58	2,19	1,59
total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Oliveira e Azevedo, "Previdência Social, IPEA, 1983.

As próprias aposentadorias, benefícios de maior valor unitário médio, comportam situações de diferenciação extrema entre as distribuições de número e de valor.

Tabela 46

Previdência urbana - principais espécies de aposentadoria - participação em número de benefícios e em valor - 1979 - 82

tipo de benefício	1979		1980		1981		1982	
	% benef.	% valor	% benef.	% valor	% benef.	% valor	% benef.	% valor
invalidez	52,35	29,21	51,72	29,15	50,38	28,63	49,21	28,28
tempo de serviço	30,78	53,68	30,86	53,49	31,39	53,37	36,64	53,19
velhice	12,06	9,52	12,58	10,15	13,44	10,77	14,29	11,24
especial	4,32	6,85	4,43	6,91	4,45	6,59	4,57	7,10
outros	0,49	0,34	0,41	0,30	0,34	0,24	0,29	0,19
total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Oliveira e Azevedo, "Previdência Social", IPEA, 1983.

A aposentadoria por tempo de serviço absorve mais de metade dos recursos destinados à aposentadoria, com valor unitário médio de 3,8 salários mínimos (em novembro de 1982). A renda mensal vitalícia corresponde a um valor fixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, e as aposentadorias por velhice ou invalidez tiveram valor médio de 1,78 e 1,26 salários mínimos. Considerando-se ainda o reduzido valor das aposentadorias rurais, pode-se afirmar que parcela muito expressiva dos benefícios é reduzido do valor médio.

O quadro geral do sistema previdenciário de benefícios, como da Previdência Social brasileira, é o de grande extensão na cobertura, com reduzidos valores de benefícios. A Previdência chega à crise sem ter se constituído em um mecanismo efetivo de concessão de condições de sobrevivência aos inativos.

No rol das propostas que emergem como solução para a crise - afora a retomada do crescimento econômico, do emprego e do salário médio - destaca-se a reforma da sistemática de aposentadoria, com ênfase na eliminação do critério de tempo de serviço como determinante do acesso aos benefícios. Sem poder precisar o impacto financeiro desta medida, resta destacar que abaixo de $\frac{1}{3}$ das aposentadorias urbanas se dão nestas condições, embora representem mais de metade do dispêndio com aposentadorias urbanas e de aproximadamente 30% do valor dos benefícios urbanos de prestação continuada.

Há inúmeros argumentos favoráveis à extinção da aposentadoria por tempo de serviço, entre os quais o peso da experiência internacional e a evidência de que, se é baixa a esperança de vida ao nascer dos brasileiros, ela não é tão baixa assim para os que já superaram a mortalidade infantil e ingressaram na população economicamente ativa. Sem descartar a validade destes argumentos resta lembrar que, na agenda dos problemas previdenciários, há outros de igual importância.

O estrangulamento das finanças previdenciárias deve-se, antes mesmo da eclosão dos impactos negativos da crise econômica, a uma crise de concepção. Aproveitando-se de uma natural explosão da massa de recursos devida à incorporação de novos contingentes populacionais, o governo descuidou de prover recursos de outra natureza para expansão de uma série de programas sociais que foram acoplados ao sistema previdenciário, o financiamento com base em alíquotas de salário e de folhas salariais, configura hoje uma base estreita para a sustentação de programas sociais de tal vulto.

CONCLUSÕES

O objetivo do estudo sobre o financiamento da Previdência Social foi demonstrar como, anteriormente mesmo às manifestações mais duras de desemprego e perda dos salários

reais trazidas pela crise econômica, fortes mecanismos de pressão haviam se instalado sobre a previdência brasileira.

Estes mecanismos são de duas naturezas. De um lado, refletem as dificuldades do seguro social enquanto forma adequada à execução de políticas sociais do vulto das previdenciárias. A translação de sistemáticas de financiamento inspiradas em seguros privados para esteio de políticas sociais traz inúmeros problemas de definição. Amplia-se o escopo dos programas previdenciários, rompem-se cada vez mais os laços entre contribuição e benefícios, em suma, desaparecem todos os atributos de um regime de capitalização, e não obstante preserva-se o financiamento com base em partes alíquotas de salários e folhas de pagamento.

O resultado é a necessidade constante de elevação de alíquotas ou de aumento dos repasses orçamentários aos fundos previdenciários. Nestas circunstâncias, por que não abolir a contribuição baseada em salários e folhas de pagamento em favor de tributações de caráter mais progressivo? Por que, uma vez extinto o regime de capitalização, sustentar uma modalidade de financiamento que guarda sua imagem?

Não há resposta a esta pergunta, exceto se admitirmos - como muitos - que o desconto em folha gera uma certa solidariedade entre contribuinte e serviço público, aumentando o grau de fiscalização e a eficiência do sistema.

Afora, estas dificuldades, oriundas da concepção em si do seguro social, outros mecanismos de pressão instalaram-se sobre a previdência brasileira. Referimo-nos aqui aos mecanismos gerados pelo próprio e particular desenvolvimento, de nossa previdência que, como vimos, a despeito das transformações institucionais preservou cacoetes financeiros dificilmente encontrados no plano de atendimento. São eles:

- ausência total da definição de recursos à disposição do atendimento médico;
- criação de serviços de assistência social também sem definição de recursos;
- permeabilidade de recursos entre os diversos programas previdenciários.

Atualmente a Previdência Social brasileira é financiada por contribuições sobre salários em proporções que variam de 8,5% a 10% conforme a faixa de rendimento. Do lado da folha salarial das empresas urbanas há uma série de alíquotas abrangendo: contribuição do empregador (10,0%); contribuição p/ previdência rural (2,4%); salário-família (4,0%); salário-maternidade - '(0,3%); 13^o salário (1,5% em média, restituídos posteriormente ao empregador); cota sobre seguro-acidente de trabalho (variando de 0,4% a 2,5% conforme o risco da atividade).

Adicionalmente, a Previdência é ainda custeada por contribuições de autônomos (uma taxa incorporando contribuição de empregado e de empregador típicos) e contribuições de empresas rurais, correspondentes a 2,5% sobre o valor da comercialização do produto primário em sua primeira transação.

Pelo lado do Estado, a União se compromete legalmente a custear a máquina administrativa previdenciária, havendo controvérsias sobre a inclusão dos funcionários de serviços médicos neste compromisso.

Como se vê, nessa complexa estrutura há domínio de elementos correspondentes à concepção clássica do seguro social de responsabilidade bipartite, incorporando já no custeio um critério redistributivo através de diferenciação de alíquotas por faixa salarial. Mas há também: elementos vinculados à assistência social em sentido estrito (salário-maternidade); elementos associados a uma visão de redistribuição de renda em favor do trabalhador rural (contribuição das empresas urbanas para a previdência rural); elementos comprometidos com incidência sobre valor da produção ao invés de folha salarial, Trata-se de uma estrutura eclética, não porque composta por inúmeras frações diferenciadas, mas porque baseadas em critérios contributivos que denotam diversidade de concepção sobre a essência do custeio previdenciário.

Os serviços e benefícios prestados pela Previdência, conforme já referido, comportam programas típicos de atendimento médico, serviço (assistência) social e seguro social, ressalvada novamente a dificuldade de distinguir entre os dois últimos tipos de programas.

As duas estruturas, de custeio e de gastos, não foram montadas em obediência à natureza dos programas sociais, havendo permeabilidade de recursos entre os diversos itens. Por isto, e inexoravelmente, assim como a expansão e a crise do sistema tem sido enfrentadas pelo lado de receita com ampliação da base de contribuintes e/ou elevação das alíquotas, pelo lado dos gastos, também sem maiores critérios, a crise tende a ser enfrentada com compressão do valor dos benefícios e/ou de extensão e qualidade dos serviços. São expedientes circunstanciais, em desacordo com o procedimento que se deve esperar em políticas sociais de tal importância, mas perfeitamente coerentes com a trajetória da Previdência Social brasileira.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br