

**BRASIL 1.980-2.000: PROTEÇÃO E INSEGURANÇA
SOCIAIS EM TEMPOS DIFÍCEIS**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
2005**

Sônia Miriam Draibe¹

**CADERNO DE
PESQUISA
Nº 65**

Publicado nos Anais do Taller Inter-Regional
“Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur
sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”.
Santiago, maio 2002

[HTTP://VIDEOS.CEP.CL:16080/~CENDA/VIDEOSCEPCL/SW2002/](http://VIDEOS.CEP.CL:16080/~CENDA/VIDEOSCEPCL/SW2002/)



UNICAMP

¹ Professora e investigadora do Instituto de Economia e do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, Brasil. smdraibe@uol.com.br

ÍNDICE

Introdução	03
Capítulo 1. O sistema brasileiro de proteção social em perspectiva histórica.....	05
A política social do desenvolvimentismo, a difícil herança	06
Transição democrática e instabilidade econômica: a primeira onda de reformas	07
Anos 90: o novo ciclo de reformas dos programas sociais	09
Capítulo 2. 1980-2.000, as décadas difíceis: alguns indicadores econômicos e sociais.....	12
Gasto público social brasileiro: fragilidades e resistências nos anos de crise e ajustamentos.....	12
Capítulo 3 O sistema de Previdência Social: características e reformas recentes.....	24
Características sistêmicas	25
Crise e ciclos de reformas	26
Capítulo 4 Emprego e Proteção ao Desemprego: políticas passivas e ativas na experiência brasileira recente.....	29
Políticas passivas: o programa de seguro-desemprego	30
Políticas ativas de emprego.....	31
Novas políticas e programas de capacitação profissional e estímulo à inserção produtiva	32
Proteção do trabalho e reforma da legislação laboral.....	33
Capítulo 5 Sistema de ensino e reforma educacional.....	37
O sistema brasileiro de educação: organização, dimensão e principais indicadores.....	37
Financiamento e Gasto Público com Educação	40
Uma rápida radiografia do sistema educacional antes das reformas	41
Anos 90: principais mudanças	43
A nova lei de financiamento do ensino fundamental: Fundo e Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (1996)	44
Subsídios diretos às famílias	45
Descentralização e reforço da redistributividade do gasto.....	45
Mudanças nas relações público/privado e incremento da participação social no sistema público de ensino.....	46
Sistema de Avaliação Educacional	46
Principais resultados.....	47
Capítulo 6 A Política de Saúde	49
Panorama geral da reforma sanitária e de sua implementação	49
O primeiro ciclo de reforma: anos 80	49
O segundo ciclo de reformas do SUS	50
Nova sistemática e aceleração da descentralização	51
Focalização das ações básicas e da população carente: o Piso de Atenção Básica – PAB.....	52
Focalização da população pobre: Agentes Comunitários de Saúde e Programa de Saúde da Família	52
Reorganização e reforço do aparato regulatório do Estado	53
Resultados e principais desafios.....	53
Financiamento e gasto com saúde	53
Capítulo 7 Assistência social e programas de combate à pobreza	56
As principais mudanças do período 1980-2.000	56
Observações finais: reformas e resultados.....	60
Bibliografia	62

INTRODUÇÃO

O Brasil trouxe para o novo século as duas principais marcas da situação social que experimentou praticamente durante toda a segunda metade do século XX: um das mais desiguais estruturas sociais entre países de médio e alto desenvolvimento econômico e um sistema de proteção social incompleto, frágil, incapaz de produzir melhoras na equidade e de efetivamente proteger e atender os cidadãos nas suas necessidades sociais básicas. É ainda ampla a agenda de mudanças a ser percorrida pelo sistema, na busca de democratização das oportunidades e de ampliação da justiça social.

Ainda assim é inegável o grande esforço reformista realizado no passado recente e que, em boa medida, alterou a fisionomia do sistema pretérito de proteção social, ao longo do período 1.980-2.000 – esses difíceis vinte anos cujo ponto de partida foi a democratização do país, em ambiente de forte instabilidade econômica, e cujo ponto de chegada alimenta-se da atmosfera política da consolidação da democracia mas enraiza-se no terreno do férreo ajustamento fiscal e das reformas pró-mercado.

Não se fez ainda um balanço completo das mudanças que, desde a década dos 80 vêm alterando o sistema nacional de proteção social. Nem há, no debate interno, qualquer consenso sobre o sentido ou a orientação dessas alterações. Tal como ocorre no debate internacional, também no Brasil reiteram-se com freqüência batidos argumentos. De um lado, a não comprovada tese de que toda política social de corte universalista e de forte vontade preservadora do bem-estar tende a ser populista e irresponsável. De outro, o argumento de que os governos contemporâneos tornaram-se todos eles prisioneiros do difícil dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social, independentemente de suas orientações político-partidárias. Neste caso, os governos - nossos governos – sob a forte pressão financeira internacional, teriam optado radicalmente por um lado da balança – o do ajustamento econômico e fiscal. Ao fazê-lo, teriam dado significativos passos em direção ao desmantelamento do antigo Estado de Bem-Estar Social. No caso latino-americano, do antigo e ainda embrionário Estado de Bem-Estar Social gestado em alguns poucos países da região.

Entretanto, pelo menos no caso brasileiro, os estudos sobre as tendências e características das reformas recentes dos programas sociais não têm mostrado nem uma natureza intrinsecamente populista ou corporativista das reformas encaminhadas nos anos de

democratização, nem o desmantelamento dos pilares da proteção social nos período de reformas liberais. Tampouco têm mostrado a simples permanência do antigo sistema nacional de políticas sociais.

As evidências retratam sim um movimento de *inflexão gradual do padrão pretérito de proteção social*, verificado sobretudo *no plano das instituições das políticas e programas*, através da introdução ou reforço de pelo menos três características: novas concepções de direito e justiça social; novos parâmetros e critérios para a alocação de recursos sociais públicos e o reforço do poder regulatório do Estado no âmbito da proteção social.

É já possível falar de uma nova institucionalidade das políticas sociais brasileiras, que estaria emergindo dessas sucessivas ondas de reformas? O quanto se preservou, o quanto se inovou? Mais: que resultados podem ser creditados a tal esforço reformista, em termos da capacidade nacional de efetivamente proteger a cidadania nas circunstâncias de adversidade social, as previstas tanto quanto as não previstas no ciclo natural da vida?

Tais são as indagações que, embora não inteiramente respondidas, motivaram o estudo das reformas recentes dos programas sociais brasileiros aqui apresentado.

CAPÍTULO 1

O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: UM POUCO DE HISTÓRIA E PERIODIZAÇÃO DAS REFORMAS

Foi significativo o esforço de construção institucional e de gasto público realizado pelo país, na área social, ao longo do período desenvolvimentista. Com efeito, entre os anos 30 e finais dos anos setenta, o Brasil logrou construir um sistema de políticas sociais que, por suas definições, recursos institucionais mobilizados e mesmo alguns resultados, pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem Estar Social.

Com efeito, o sistema de políticas sociais que chega aos anos 80 já se constituía em decisiva área de ação do Estado por várias razões e dimensões, entre elas:

- a presença, no núcleo do sistema, de programas de transferências monetárias e de prestação universal de serviços básicos, combinação típica dos modernos sistemas de proteção social nas sociedades urbano-industriais;
- um razoável esforço financeiro do Estado, através de um gasto social público da ordem de 15 a 18% do PIB;
- as enormes clientelas já cobertas pelos programas sociais;
- os graus de diferenciação e complexidade institucional, expressos em organismos e redes de serviços de significativas dimensões, ocupados por burocracias profissionais, em boa medida auto-identificadas por culturas institucionais específicas;
- a integração dinâmica desse sistema no jogo político, por se constituir em amplo espaço do exercício corporativista e da barganha clientelista.

A integração ou incorporação social da cidadania através de políticas e programas sociais não foi trivial e, inegavelmente, a gradativa melhora de indicadores sociais básicos do país foi tributária principalmente do investimento social do Estado. Ainda assim, o desempenho das políticas sociais foi medíocre, aquém das necessidades sociais da população, mesmo no período de sua acelerada expansão, desencadeada no momento mesmo em que se completavam e se instalavam as estruturas básicas e a dinâmica da industrialização, nos meados dos anos 70.

A política social do desenvolvimentismo, a difícil herança

Ao final de quase cinquenta anos de construção institucional, implementação e desenvolvimento de políticas e programas, o sistema brasileiro de proteção social² mostrava, no início dos anos 80, uma muito baixa capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de algum modo, seu desenvolvimento econômico. Entre suas mais adversas características, destacam-se:

- a fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres;
- seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza. Ora, desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social;
- no plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas;
- a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

Sem dúvida, tais distorções guardam coerência com a natureza mais geral do modelo de Welfare State construído no país – indubitavelmente de tipo conservador – pautado por uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza. Coerente, desde logo também, com o modelo histórico de desenvolvimento econômico perseguido pelo país desde os primórdios de sua modernidade industrial, modelo que entendeu o progresso social tão somente como um resultado

2 Uso o conceito de sistema de proteção social em sentido abrangente, quase com a mesma extensão que tem o conceito de sistema de bem-estar social. O termo proteção remete à idéia de proteção contra riscos sociais, tanto os velhos e clássicos – perda previsível da renda do trabalho – quanto os contemporâneos – ter emprego decente, educar os filhos, viver nas megalópolis, habitar e alimentar-se condignamente etc. Dessa forma, o conceito afasta-se muito do tradicionalmente referido apenas à seguridade social. Ver Draibe, 1998 a.

mecânico do crescimento econômico.

Sistematicamente pressionado, na sua base, pelos baixos salários e pela elevadíssima concentração da renda – características duras do padrão brasileiro de crescimento econômico - o embrionário Welfare State brasileiro enfrentou também outros fatores que tenderam a agravar suas distorções: as enormes dimensões de suas clientelas e a rapidez do seu processo de expansão, praticamente concentrado nos curtos anos da década dos setenta.

Não são casuais, portanto, as distorções institucionais presentes no sistema de políticas sociais herdado do período desenvolvimentista e moldadas pelas concepções tecnocráticas e modernizantes do regime militar de 1964-1984. Ao iniciar-se a década dos 80, chamavam já a atenção pelo menos as seguintes características: a combinação da formidável concentração de poder e recursos no Executivo Federal com uma extremada fragmentação institucional, bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões; os fortes desperdícios e ineficiências das máquinas públicas, somados à sistemática desfocalização de alvo, tendente a beneficiar menos os mais necessitados e, finalmente, as densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias.

Transição democrática e instabilidade econômica: a primeira onda de reformas

Nos anos 80, as políticas sociais integraram a agenda reformista nacional sob a dupla chave da democratização e a da melhora da sua eficácia e efetividade. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou, se se quiser, pelo alargamento da democracia social. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por redução das desigualdades e afirmação dos *direitos sociais* adquiriu as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988.

Também a *melhora da efetividade das políticas* inscreveu-se na agenda democrática de reforma do Estado. Com efeito, a melhora da eficácia do gasto social impôs-se como meta,

ao longo dos anos 80, na mesma medida em que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país já vinha realizando na área, *vis-à-vis* os medíocres resultados que apresentava. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de *descentralização, maior transparência e accountability dos processos decisórios*, acompanhados do reforço da *participação social* - grandes idéias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado.

Nessa direção, algumas medidas de política econômica e social foram introduzidas pelo governo da Primeira República, entre 1985 e 1988, mas foi sobretudo na Constituição de 88 que se cristalizaram alguns dos mais importantes princípios de reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas. Entre as mudanças ali introduzidas, destacam-se:

- a ampliação e extensão dos direitos sociais;
- a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;
- um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema;
- a universalização do acesso e a expansão da cobertura;
- a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais;
- maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais

Em relação aos *direitos trabalhistas*, a ampliação foi também significativa, envolvendo medidas tais como a redução da jornada de trabalho; a extensão da licença-maternidade; a introdução de um pagamento adicional para as férias; a extensão de 12 para a 14 anos da proibição ao trabalho etc.

No *plano organizacional*, a descentralização e ampliação dos graus de participação social nos desenhos e formatos dos programas, através de conselhos, foram uma vez mais as fortes diretrizes para o reordenamento institucional do sistema de proteção social.

É verdade que a generosa perspectiva que se quis imprimir à reforma social, como condição da democratização do país, enfrentou desde logo os limites da crise econômica e de seus efeitos sobre o aumento das demandas e encolhimento de recursos. Entretanto, não se reduziram a esse descompasso os obstáculos enfrentados. Ao contrário, o esforço

reformista dos 80 esbarrou nos resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema de políticas. Em outras palavras, as diretrizes igualitárias e universalistas que legitimamente orientaram os ensaios de mudanças, embora transpostas para o texto constitucional, não foram ainda assim suficientemente fortes para enfrentar a apropriação privilegiada dos recursos por categorias sociais particulares. Foi portanto sob o signo de forte frustração que se fechou aquele primeiro ciclo reformista.

Anos 90: o novo ciclo de reformas dos programas sociais

Na metade dos anos 90, no mesmo momento em que se implementavam medidas e inovações institucionais decididas na etapa anterior, esgotava-se também o otimismo que prevaleceu no primeiro ciclo reformista dos programas sociais. E por várias razões, entre elas o fracasso de sucessivos planos de estabilização e a crescente instabilidade inflacionária, revelando o modo quase patrimonial de defesa da velha riqueza sob formas de novos benefícios para os beneficiários de sempre.

A nova agenda de reformas sociais que desde 1995 armou-se sob o Governo Fernando Henrique Cardoso teve que se haver com o este duplo legado, de forte impacto institucional: de um lado, a experimentação reformista anterior - e o que trouxe em matéria de diretrizes, orientações e, no plano concreto dos interesses, de atores de envergadura, ingredientes todos eles preservados e alimentados nessa nova etapa que era também de consolidação democrática - e, de outro lado, o “terreno vazio” resultante do desencanto com as utopias reformistas dos anos 80 - bastante preparado, certamente, pela força das novas ideologias e valores de corte liberal, alimentados e alinhados com as regras e os rumos do estrito ajustamento fiscal.

Já de per si contraditório, é esse o leito no qual um governo apoiado por uma coalizão de centro-direita implantará sua marca reformista no campo social. Por isso mesmo, nem se encontrará aí a mera repetição da agenda dos anos 80, nem se identificará na nova a marca do neo-liberalismo ao qual pareceria estarmos condenados.

Explicitada em princípios de 1996, a *estratégia de desenvolvimento social do governo* desenhava um conjunto de mudanças orientadas por três eixos:

- *o reforço dos serviços sociais básicos*, de caráter universal, envolvendo os programas de previdência social, saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento;

- *a ênfase nos programas de trabalho, emprego e renda*, voltados para gerar novas oportunidades de trabalho e eliminar formas socialmente discriminatórias ainda prevaescentes no mercado de trabalho;
- *o destaque a programas prioritários*, voltados para o combate à pobreza, mas concebido como a mescla virtuosa entre programas universais e programas focalizados

Não foi fácil nem desprovido de contradições o processamento da nova agenda de reformas iniciadas em 1995 e desdobradas até 2.002, final do segundo mandato do governo que as iniciara. Em boa medida, entretanto, aquele programa alcançou suas metas: tal como registra esse trabalho, foi bastante significativo o esforço destinado a melhorar e reforçar as instituições públicas da política social, principalmente nos serviços universais de saúde e de educação, com resultados sociais importantes. Por sua vez, as vicissitudes dos programas de enfrentamento da pobreza, de modestos resultados, desencadearam inovações significativas, entre elas a preferência por programas de transferência direta às famílias, modelo aparentemente ausente da agenda originária cujas virtudes não são ainda de todo conhecidas. Também no campo do trabalho, emprego e geração de renda, foram desencadeadas com relativo sucesso, políticas ativas de emprego e de crédito popular, outra forte inovação no cardápio tradicional deste campo. O esforço institucional em prol da política social pode ser visto também na manutenção e crescimento do gasto social, mesmo durante os piores anos do ajustamento fiscal.

Ainda assim, os resultados em termos de proteção e bem-estar social são insuficiente e por isso mesmo frustrantes. Mostram, quase exemplarmente, os duros limites em que esbarra a política social, mesmo quando esta parece ter se dissociado relativamente dos rumos de uma política macro-econômica pouco disposta a preservar os ganhos sociais do passado.

É sob a perspectiva dos dois ciclos de reformas que, neste trabalho, examinamos as áreas de previdência social, emprego, saúde, educação e programas de enfrentamento da pobreza. A distribuição no tempo e nos ciclos, dos programas referidos, pode ser vista no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1
Brasil. Áreas de Proteção Social e Ciclos de Reformas

Áreas de Políticas	1º Ciclo de reformas	2º Ciclo de reformas
	1985-1994	1995-2000
Educação		
• Ensino Infantil		
• Educ. Ens. Fundamental		Reformada
• Educ. Ens. Médio		
• Educ. Ensino Superior		
• Ensino Técnico (2º grau)		
Política de Saúde	Reformada	Aperfeiçoada
Previdência Social	Reforma parcial	Reforma parcial
Emprego e Proteção do Desemprego		
• Seguro-Desemprego	Introduzido	Introduzida Reforma Parcial
• Políticas Ativas (capacitação)		
• Reforma Laboral		
Proteção à Pobreza		
• Assistência Social	Reformada	Introduzidos Introduzida
• Programas de Combate à Pobreza		
• Rede de Proteção		

Para além de identificar a temporalidade particular de mudança de cada uma das áreas, parece-nos importante, do ponto de vista metodológico, insistir no suposto de que tanto a de processo quanto o peso relativo do legado institucional do primeiro ciclo constituem fatores decisivos da particularização das orientações e conteúdos das reformas recentes dos programas sociais brasileiros. Seguramente, relações do tipo *path dependency* podem ser encontradas entre os dois ciclos, principalmente quando um dado setor de política tenha experimentado reforma significativa no ciclo anterior, como é o caso da política de saúde (Draibe 2.001; 2.002a; 2.002b)

CAPÍTULO 2

1980-2.000, AS DÉCADAS DIFÍCEIS: ALGUNS INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

O Brasil viveu os últimos vinte anos já como um país bastante urbanizado, tendo experimentado, pela primeira vez, os indicadores da transição demográfica. A população, de aproximadamente 170 milhões de habitantes em 2.000, cresceu a taxas de apenas de 1,8% na década de 80 e 1,6% nos anos 90. Por sua vez, a taxa urbanização passa de 68% em 1.980 a 81,2% em 2.000.

Até avançado os anos 70, o país cresceu a taxas altas taxas de crescimento, da ordem de 7% ao ano e conviveu com taxas relativamente baixas de inflação. Na primeira parte daquela década, viveu mesmo sua etapa de “milagre econômico”, cujos efeitos se fizeram sentir até quase o final daqueles anos. Assim, será apenas nos primeiros anos da década de 80 que o país registrará os primeiros sinais do impacto da crise do petróleo e do endividamento externo.

Os anos 80 foram anos de forte oscilação das taxas de crescimento, marcados também pela crescente pressão do endividamento externo, pelas altas taxas de inflação e pela sucessão de fracassados planos de estabilização realizados durante o governo Sarney (1985-1989), primeiro governo civil que sucedeu ao regime militar. Após ter se aproximado rapidamente de uma situação hiper – inflacionária nos anos 1991- 1993, sob o Governo Collor de Mello, o Brasil dará início em 1994 ao seu plano de ajustamento fiscal e às reformas liberais, sob o signo do Plano Real, experimentando no período subsequente - ao longo dos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002 - modestíssimas taxas de crescimento, crescimento explosivo das dívidas externa e interna e das despesas com juros, assim como crescentes taxas de desemprego.

O Quadro 2, na sequência, registra alguns indicadores econômicos e sociais que retratam, simplificada, os vinte anos dos quais nos ocupamos neste trabalho.

Quadro 2
Brasil. 1980-2002. Indicadores econômicos e sociais selecionados

De 1980 a 1989

Anos	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
Alguns Indicadores Econômicos										
Evolução do PIB	9,2	(4,25)	0,83	(2,93)	5,4	7,85	7,49	3,53	0,06	3,16
Carga Tributária (% do PIB)										
Dívida Externa										
Dívida Interna										
Despesa de Juros do Governo										
Indicadores Emprego e Proteção Social										
Massa salarial em % do PIB										
Taxa Desemprego										
Segurados Previdência Social % PEA									48,8	49,0
Segurados Previdência Social % PEO									50,7	50,6
Alguns Indicadores Sociais										
IDH	0,676					0,698				
Mortalidade Infantil										
Esperança de Vida ao Nascer		62,2				63,7				
Taxa de Analfabetismo 15 anos+				21,9					24%	
Cobertura escolar (Fundamental)										
Cobertura escolar (Ens Médio)							16%			
Acesso escolar % 15-17 anos										
Acesso escolar % 18-25										
Indicadores de Pobreza e Indigência										
Pop. Pobre*				47%					40%	
Pop. Indigente				22%					18%	

Continuação - De 1990 a 2002

Anos	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	
Alguns Indicadores Econômicos														
Evolução do PIB	(4,35)	1,03	(0,54)	4,92	5,85	4,22	2,66	3,27	0,13	0,81	4,36	2,25		
Carga Tributária (% do PIB)						25%							33%	
Dívida Externa						US\$160 bilhões							US\$226 bilhões	
Dívida Interna						R\$ 72 bilhões							R\$ 680 bilhões	
Despesa de Juros do Governo						R\$ 32 bilhões							R\$ 80 bilhões	
Indicadores Emprego e Proteção social														
Massa salarial em % do PIB	45	42	44	45	40	38	39	37	38	37				
Taxa Desemprego	4,3	4,8	5,7	5,3	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1	6,2	7,5	
Segurados Previdência Social % PEA	48,2		40,7	40,4		40,5		40,4	40,3	39,3				
Segurados Previdência Social % PEO	50,1		43,6	43,0		43,1		43,8	44,3	43,5				
Alguns Indicadores Sociais														
IDH	0,710					0,734				0,750				
Mortalidade Infantil	47,8	45,2	43,0	41,1	39,6	38,4	37,5	36,7	36,1	34,8	33,0			
Esperança de Vida ao Nascer	65,5		66,3							68,4				
Taxa de Analfabetismo 15 anos+	18,3		16,9	16,2		15,6	14,7		13,8	13,3				
Cobertura escolar (Fundamental)	80,5		87,0	88,7		90,2	91,3	93,0	94,8	95,7				
Cobertura escolar (Ens Médio)										32%				
Acesso escolar % 15-17 anos			60,0	62,1		66,4	69,4	73,4	76,3	78,5				
Acesso escolar % 18-25			21,0	22,9		24,8	26,2	27,2	29,7	31,6				
Indicadores de Pobreza e Indigência														
Pop. Pobre*						42%					33%			
Pop. Indigente						20%					14%			

Fontes: IPEA 2.001

* % da população total - média do período

Os dois primeiros segmentos do Quadro 2 registram os principais indicadores econômicos, de emprego e de seguridade social para o período. Enquanto na década dos 80 a taxa de crescimento do produto oscilou entre uma queda máxima de 4,25% e um crescimento máximo de 9,2%, nos anos 90 suas variações se dão em patamar bem mais baixo, oscilando entre uma queda de 4,3% e um crescimento máximo (e por apenas um ano) de 4,36%.

O comportamento do emprego e das taxas de desemprego acompanharam este movimento do crescimento econômico, nas duas décadas sob exame. Até os anos 80 inclusive, dadas altas taxas de crescimento demográfico, o país demandava uma taxa mínima anual de crescimento do produto da ordem de 7% para atender às novas demandas de entrada no mercado de trabalho das gerações mais novas. Ora, além da desaceleração do crescimento nos anos 80 e da forte redução de sua taxa, nos 90, o mercado de trabalho recebeu o forte impacto das várias medidas de abertura comercial e reestruturação econômica, registrando um encolhimento inédito dos postos de trabalho, principalmente os industriais, e um crescimento igualmente forte do seu segmento informal. A partir do Plano Real, a taxa aberta de desemprego elevou-se para o patamar de 7%, enquanto inquéritos de desemprego de longa duração passaram a registrar índices da ordem de 18%-20% da força de trabalho (DIEESE-SEADE, 2002).

Por sua vez, o forte crescimento do mercado informal tem sido registrado pela acentuada queda da proporção da população economicamente ativa (PEA) e da população economicamente ocupada (PEO) formalmente assegurada da previdência social: como registra o Quadro 2, em 1999 estas proporções eram de 39,3% e 43,5%, quando em 1988 haviam sido de 48,8% e 50,7% respectivamente.

A massa salarial também se reduziu muito ao longo dos anos 1990: a remuneração dos empregados em relação ao PIB caiu de 45% do PIB em 1990 pra apenas 37% em 1999.

Também do ponto de vista da pobreza e da indigência, o período 1980-2000 pode ser considerado crítico. É verdade que o Brasil arrastou para sua modernidade bolsões estruturais de pobreza, concentrados principalmente nas regiões Nordeste e Norte, nas áreas rurais e, mais recentemente, nas periferias das grandes regiões metropolitanas. Entretanto, desde os anos 40, e ao longo do período de industrialização, as taxas de pobreza vinham caindo sistematicamente, tendência revertida entretanto dos anos 80 em diante.

O último segmento do Quadro 2 registra o comportamento das taxas médias de pobreza e de indigência, respectivamente de 47% e 22% no subperíodo 1980-1984, e de 33% e 14% no subperíodo 1995-1999. Se é verdade que, com a estabilização dos anos 90, tais índices registraram

queda significativa, é certo ainda que são muito elevados, referindo-se a contingentes populacionais enormes, cerca 56 milhões de pobres e 24 milhões de indigentes.

Seguramente, são os indicadores de desigualdade os que mais negativamente caracterizam o Brasil, no período analisado, embora venham desde antes. Com efeito, há aproximadamente 30 anos o país vem apresentando um alto e persistente índice de Gini, que tem oscilado entre 0,56 e 0,65. Em 1994, atingiu 0,63, tendo recuado para 0,59 em 1999 (IPEA, 2001)³.

Os níveis crescentes de desigualdade podem ser vistos na Tabela 1, abaixo. Na década de 60 a renda apropriada pelos 10% mais ricos da população era 34 vezes superior à renda apropriada pelos 10% mais pobres, em 1990 essa proporção se eleva para 78 vezes, ao mesmo tempo em que a renda per capita mostra-se inferior àquela registrada em 1980. Nos tempos atuais, enquanto os 10% mais ricos apropriam-se de quase metade da renda total (49,7%) e os 1% mais ricos de 14,6% do total de rendimentos, aos 10% mais pobres cabem apenas 0,8% do total de rendimentos e aos 50% mais pobres, 12,1%.

Tabela 1
Brasil, 1960 –1990. Participação na Renda por estratos de renda (%)

Estratos de Renda	% Renda 1960(1)	% Renda 1970(1)	% Renda 1980(1)	% Renda 1990(2)
20% inferiores	3,5	3,2	3,2	2,3
20% seguintes	8,1	6,8	6,6	4,9
20% seguintes	13,8	10,8	9,9	9,1
20% seguintes	20,2	17,0	17,1	17,6
20% superiores	54,4	62,2	63,2	66,1
10% superiores	39,7	47,8	47,8	49,7
5% superiores	27,7	34,9	34,9	35,8
1% superior	12,1	18,2	18,2	14,6

(1) Censos Demográficos (2) PNAD anual, não diretamente comparáveis com censos

Se a renda extremamente concentrada coloca o Brasil entre os mais desiguais países do mundo, outros indicadores de diferenças sociais mostram um quadro contraditório: enquanto as diferenças de gênero e as regionais tenderam, no longo prazo, a diminuir, as diferenças raciais – especialmente as que separam os segmentos brancos e negros da população – vêm se mantendo praticamente inalteradas desde os anos 40. Nesse particular, a herança escravista

3 Estudos recentes têm mostrado a vinculação entre desigualdade e pobreza: com o nível de renda per capita já atingido, seria possível ao país ter uma incidência de pobreza de apenas 10%, e não de 33%, se o padrão brasileiro de concentração da renda se assemelhasse à média mundial (IPEA, 2001).

do país mostra ainda sua pujança.

Ainda assim, estes difíceis vinte anos não foram totalmente perdidos, do ponto de vista social, quando se considera a evolução de alguns indicadores. Com efeito, o Quadro 2 registra as tendências positivas de vários indicadores sociais: aumento do IDH entre 1980 e 1999, de 0,696 para 0,750; queda acentuada da mortalidade infantil; a quase universalização do acesso à educação fundamental etc. Provavelmente pesam, na explicação desses comportamentos, tanto a importância da democratização e da conseqüente expressão livre e mais organizada das demandas, nos anos 80, quanto, como tratamos de demonstrar neste trabalho, a melhora da efetividade dos programas sociais, em virtude de reformas e mudanças institucionais, nos anos 80 e 90.

É interessante, neste momento, examinar o comportamento do gasto social público no período examinado.

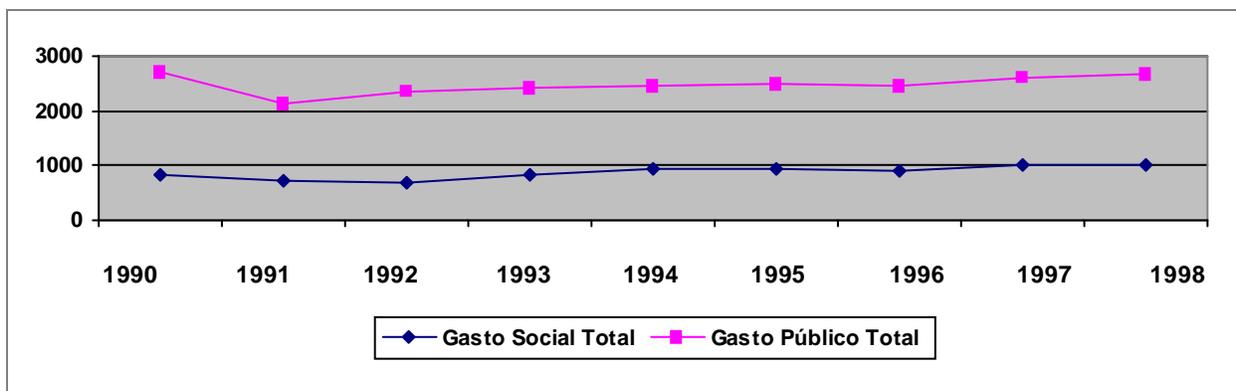
Gasto público social brasileiro: fragilidades e resistências nos anos de crise e ajustamentos

Comparado a outros países latino-americanos, o Brasil enquadra-se no grupo de mais alto nível de gasto social público (desde agora GSP), juntamente com a Argentina, o Chile, o Uruguai e o México: entre meados dos anos 80 e final dos 90, o GGSP eleva-se de 15% a 22,15% do PIB⁴. No período 1.990 -1998, o GSP *per capita* eleva-se de US\$ 937 a US\$ 1.011, enquanto o Gasto Público Total aumenta de US\$1.537 para US\$1,674, como registra o próximo Gráfico 1:

4 De acordo com Relatório do Banco Mundial, o gasto social público totalizava, em 1986, US \$47,202 milhões (ou cerca de US\$ 400 per capita), equivalendo a 18,3% do PIB. Neste trabalho, estamos utilizando como fonte a Conta Consolidada do IPEA, que registra um gasto em torno aos referidos 15% do PIB (World Bank, 1986).

Gráfico 1**Brasil: Evolução do Gasto Social Total e do Gasto Público Total per capita**

(em US\$ de 1997)



Fonte: Cepal. Anuário Econômico de America Latina, 2002.

De longa data, três características vêm distinguindo o financiamento e o gasto com programas sociais públicos, no Brasil: na composição dos recursos, o forte peso relativo das contribuições, fundos sociais e receitas vinculadas, frente aos recursos fiscais; na gestão e execução, a acentuada centralização de recursos e poder decisório no governo federal e, finalmente, em termos de resultados, o baixo impacto redistributivo do gasto, que tem se revelado muito pouco capaz de afetar os níveis de desigualdade social e de pobreza.

No que se refere à *origem e composição das receitas* - muito pouco alteradas, aliás, pelos dois ciclos de reformas referidos - desde os anos 70 destacava-se a alta participação das contribuições sociais nos recursos públicos totais destinados à área social⁵, chegando a corresponder à metade das receitas federais totais e a cerca de 1/3 da carga tributária total do

5 Estimativas referentes a 1986 indicavam que as contribuições sociais respondiam por aproximadamente 35% do total do gasto social público consolidado e por 70% do gasto social federal. Antes da mudança constitucional de 1988, tais contribuições podiam ser agrupadas em três tipos: i) contribuições de empregados e empregadores (na proporção de um e dois terços) para a seguridade social; ii) contribuições de empregadores destinadas a formar fundos patrimoniais dos trabalhadores (FGTS; PIS, PASEP) e iii) contribuições quase-fiscais, vinculadas a determinados programas sociais (salário-educação; FINSOCIAL etc). Em 1988, as contribuições sociais alcançavam 6,3% do PIB, sendo que a destinada à seguridade social equivaliam a 4, 1% do PIB, enquanto toda a receita de impostos da União equivalia a 8,7% (Draibe, 2.002b) .

país⁶. A multiplicidade de *fundos sociais*⁷, além de vincular o gasto a programas específicos, tende a tornar as receitas mais sensíveis que o usual às oscilações da economia. Mas não se pode desprezar, por outro lado, que tanto as receitas vinculadas⁸ quanto os fundos sociais têm contribuído para a manutenção de patamares mínimos de gasto na área social, mesmo nos períodos de maiores apertos fiscais e contingenciamento dos recursos.

No que diz respeito à centralização *federativa* dos recursos e do poder decisório - coerente aliás com outras características do federalismo brasileiro - vale lembrar que, já na etapa da democratização, mudanças tributárias significativas foram introduzidas pela Constituição de 1.988, concorrendo para o fortalecimento financeiro dos estados e municípios brasileiros tanto o *aumento da competência tributária dos governos subnacionais* quanto o *aumento da participação das esferas de governo inferiores na arrecadação de seus governos superiores* (Afonso, 1.996).

A *descentralização fiscal*, além de traduzir-se na redução do peso do Executivo Federal, possibilitou um significativo incremento das receitas e um maior grau de autonomia dos governos subnacionais⁹, sendo ainda acompanhada por uma progressiva absorção, por parte de estados e municípios, de maiores responsabilidades no financiamento dos programas

6 Em 1990, a carga tributária total correspondeu a 25,5% do PIB. 17,3% correspondiam a receitas federais das quais 8,6 eram formadas por tributos e 8,7% por contribuições sociais. As receitas estaduais correspondiam a 7,3% do PIB e as municipais a 0,8%.

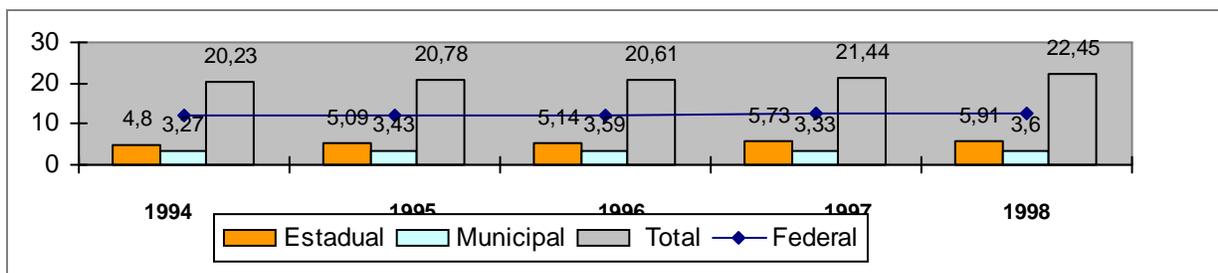
7 Tais contribuições sobre salários ou o faturamento geraram ou geram os seguintes fundos: o **Fundo da Previdência e Assistência Social** (para custear benefícios previdenciários, assistência médica e assistência social); o **FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (gerado por contribuições empresariais - o salário-educação, para apoiar o ensino básico); o **FAS - Fundo de Apoio Social** (gerado pelas formado pelas rendas líquidas dos jogos de azar e destinado a programas diversos); o **FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social** (gerado por percentual do faturamento das empresas para aplicações em projetos de caráter assistencial nas áreas de habitação, saúde, educação, alimentação); o **FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço** (fundo patrimonial gerado por contribuição empresarial, destinado a amparar o trabalhador desempregado e a financiar a política habitacional); o **PIS - Programa de Integração Social** e o **PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público** (gerado por contribuição de empresas e governos, foram definidos como mecanismos de integração social e participação dos trabalhadores no produto nacional. De fato financiam um abono salarial aos empregados e projetos industriais); o **PIN** - Programa de Interiorização Nacional e o **PROTERRA** tiveram alguma aplicação social. Já foram extintos o FAS, o FINSOCIAL (substituído, pelo COFINS, para financiamento da saúde), o PIN e o PROTERRA. Foi criado, depois de 88, o **FAT - Fundo de Apoio ao Trabalhador** (destinado ao financiamento do seguro-desemprego)(Draibe et alii, 1994).

8 Em educação, desde 1983 a lei constitucional determina que o gasto em educação básica da União, dos estados e dos municípios seja, respectivamente, 18%, 25% e 25% no mínimo das receitas disponíveis próprias. Em saúde, desde o ano 2000 uma emenda constitucional determina que estados e municípios gastem 17% de suas receitas disponíveis com a atenção à saúde.

9 A tendência geral enfatizada pela literatura é a do reforço da posição fiscal dos estados e principalmente dos municípios entre o início da década de 80 e os primeiros anos dos 90. Entre os anos de 1980 e 1991, o total das receitas dos três níveis de governo em relação ao PIB cresceu quase 40% - passando de 25,1% a 35% respectivamente - mas foi maior, proporcionalmente, o aumento da participação das receitas disponíveis dos estados e principalmente dos municípios na receita total: cresceram respectivamente de 25,1% e 9,6% a do total das 26,6% e 15,7% do total.

sociais (Afonso, 1996). Na década de 90, já sob o período de estabilização, tal tendência se mantém, embora mais lenta, como retrata o Gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2
Brasil. Gasto Público Social* em % do PIB



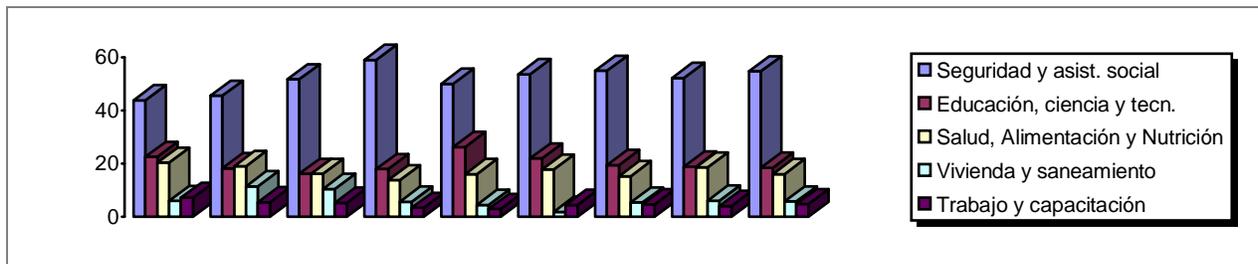
* conceito por origem dos recursos

Fonte: IBGE/DECNA (PIB); IPEA/DISOC(GPS 94/96); para os totais de gastos sociais em 1997 e1998, STN/SIAFI, para o Governo Federal e IBGE/DECNA para estados e municípios Apud. Cunha Fernandes, M.A. (2001)

Como se verifica, mesmo no final da década dos 90 a União participa com 56% do GPS, enquanto estados e municípios respondem respectivamente por 27% e 17% do mesmo. Ainda assim, em relação à década anterior e mesmo aos primeiros anos dos 90, é inegável a descentralização ocorrida, registrada por distintas evidências: a já referida maior participação dos entes sub-nacionais; a descentralização da execução do gasto, ou seja, estados e municípios participam mais do GPS executado que da partilha das receitas (Cunha Fernandes, 2001) e, finalmente, a significativa descentralização do gasto com saúde e educação.

É importante examinar a composição setorial do gráfico e sua evolução recente. O Gráfico 3 permite verificar que praticamente metade do GSP brasileiro destina-se à Previdência Social, proporção que tendeu a aumentar durante os anos 90, evoluindo de 43,9% em 1990 para 54,8 % em 1998. A participação relativa das demais áreas caiu, no período, ainda que em anos específicos possa ter registrado crescimento.

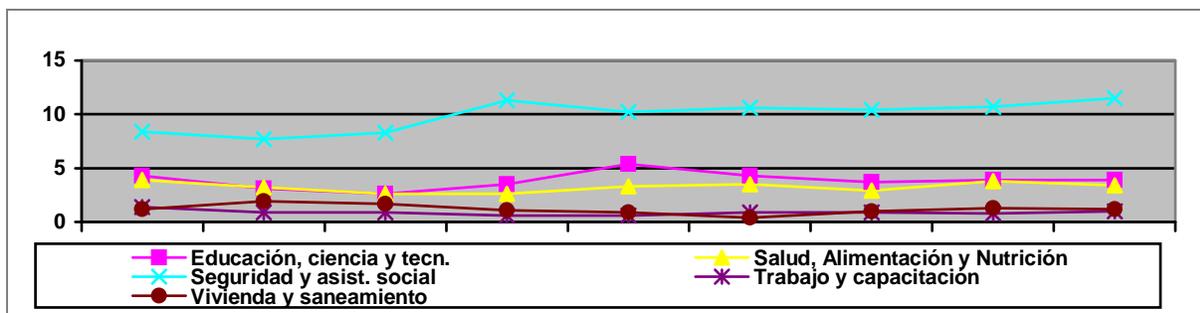
Gráfico 3
Brasil. Evolução da composição sectorial de gasto social. Em % do GPS total – 1990-1998



Fonte: Cepal. Anuário Econômico de America Latina. 2002

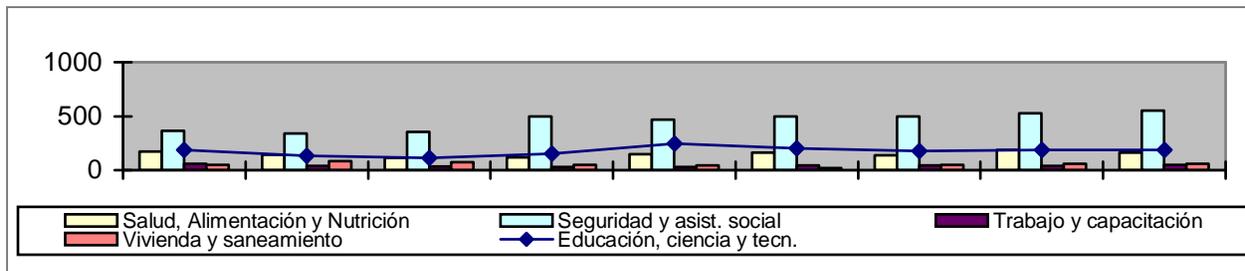
Já os dois gráficos seguintes retratam a evolução do gasto social setorial respectivamente em percentuais do PIB (Gráfico 4) e em US\$ per capita (Gráfico 5). Ambos registram de um lado, o aumento do gasto previdenciário (que aumenta de 8,94 % a 11,5% do PIB) e de outro, a manutenção ou a queda modesta do gastos nas demais áreas sociais.

Gráfico 4
Brasil. 1990-1998. Gasto Social Público em % do PIB



Fonte: Cepal. Anuário Econômico de America Latina. 2002

Gráfico 5
Brasil. 1990-1998. Gasto Social per cápita (en dólares de 1997)



Fonte: Cepal. Anuário Econômico de America Latina. 2002

O exame do nível e do comportamento do GPS brasileiro não pode desconsiderar pelo menos três problemas enfrentado sistematicamente pelo mesmo. Desde logo, está sua baixa efetividade, resultante principalmente da distorção do seu foco – ou, como se costuma dizer no país – do seu (*mis targeting*), ou seja, a sua maior apropriação relativa por segmentos menos necessitados da população¹⁰. Há evidências de que, nos anos 90, tenha havido melhora, nesse aspecto, e também na maior eficiência do gasto, devido principalmente a melhoras institucionais e de gestão.

De outro lado, está o baixo impacto redistributivo que o GSP brasileiro sistematicamente apresenta. Ou seja, nem o nível relativamente alto do gasto social nem as melhoras de sua eficiência parecem capacitá-lo a alterar a estrutura de oportunidades, menos ainda, a reduzir o elevado grau de desigualdade imperante no país. Em outros termos, a forte desigualdade da distribuição da riqueza parece operar como um quase intrasponível limite superior ao impacto social do gasto público, impondo críticas perdidas ao esforço que o país vem fazendo nesse campo.

Finalmente está o caráter pró-cíclico do gasto social, revelado principalmente nos períodos recessivos da economia. Ao longo do período 1980-2000, o GSP experimentou dois episódios de forte contração, ocorridos nos primeiros anos da década dos 80 e nos primeiros anos dos 90, exatamente nos períodos de severa contração da economia, revelando-se limitado para contrarrestar o impacto social negativo da contração econômica (Draibe, 1995). Chama a

¹⁰ Dados de 1985/6, mostra que os mais pobres, quase um quinto da população, recebem apenas 7% do total de benefícios, enquanto, no outro extremo da distribuição, cerca de 4% dos de maior renda, recebem cerca de 18% daquele total. Considerando os grupos etários, verificava-se que os idosos, representando 4% da população, apropriava-se de 28% dos benefícios, representados pelos benefícios da seguridade social (pensões e aposentadorias), enquanto as crianças de menos de 5 anos, por seu lado, significando 13% da população, apropriavam-se de apenas 7% do valor total dos benefícios (World Bank, 1986).

atenção, entretanto, que exatamente no período de ajustamento fiscal, entre 1994 e 2.000, registrou crescimento. Embora, como vimos, tal crescimento tenha ocorrido principalmente na área previdenciária, nas outras áreas sociais verificou-se ou a preservação do patamar do gasto ou, pelo menos, modestas quedas. Em outros termos, o ajustamento fiscal brasileiro não se fez às custas do gasto social, mesmo quando tenha exercido, como exerceu, forte pressão sobre o mesmo.

Ainda assim, o GSP demonstrou fragilidade frente à política econômica, menos então por registrar contração, antes por se mostrar incapaz de compensar efetivamente os impactos sociais negativos do desemprego e da queda de renda das famílias, provocados pelo ajustamento, pela reestruturação econômica e pelas decisões macro-econômicas predominantes no período.

Os capítulos seguintes são dedicados ao estudo das mudanças recentes, em cada uma das áreas sociais selecionadas para este trabalho.

CAPÍTULO 3

O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: CARACTERÍSTICAS E REFORMAS RECENTES

O sistema público de seguridade social tem início nos anos 30, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs – que cobriam riscos relativos à perda temporária ou permanente da capacidade de trabalho (velhice, incapacidade física, doenças e pensões dos vivos ou dependentes) e serviços de assistência médica. Nas décadas anteriores, segmentos organizados dos trabalhadores haviam já conseguido medidas de proteção de organismos patronais e de empregados por empresas (Lei Eloi Chaves de 1923), assim como legislação referente a acidentes de trabalho, simultaneamente à criação de sociedades de assistência mútua, formadas na tradição anarquista.

Estruturados por categorias de operários, de acordo com divisões locais e regionais, os IAPs criaram um heterogêneo e pouco uniforme sistema de benefícios. Tal situação foi modificada em 1961 - após muitas tentativas e a despeito da forte resistência – quando a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) equalizou os benefícios previdenciários para o conjunto dos trabalhadores assalariados urbanos formalmente registrados.

Um novo impulso centralizador ocorreu em 1967, sob o regime militar, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sob o qual foram unificados todos os IAPs. Em 1977, uma reestruturação mais abrangente teve lugar, com a criação Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS – administrado pelo novo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS¹¹ - uma superestrutura organizacional, centralizada no nível ministerial, mas funcionalmente descentralizada através de agências e institutos públicos, que adquiriram crescente autonomia decisória e gerencia. Ao final dos anos 70, tal sistema empregava aproximadamente 250 mil funcionários.

As três tradicionais áreas do sistema de seguridade social – seguro social, saúde e assistência social – emergiram desse processo com perfis mais nítidos e independentes tanto na sua operação quanto nos seus mecanismos de financiamento.

11 O SINPAS era composto por seis entidades: o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social ou IAPAS, agência financeira de recebimento e pagamento de todo o sistema; a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social ou DATAPREV, responsável pelo sistema de informática; o Instituto Nacional de Previdência Social ou INPS, responsável pela administração dos benefícios previdenciários; a Legião Brasileira de Assistência (ou LBA) e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (ou FUNABEM), duas agências de programas assistenciais; e finalmente o Instituto Nacional de Assistência Médico-Previdenciária (ou INAMPS), a entidade responsável pelos serviços médicos.

*Características sistêmicas*¹²

Nos seus dois ramos – o dos segurados do setor privado e os funcionários públicos dos três níveis de governo – o sistema abrange aproximadamente 32 milhões de segurados e envolve gastos da ordem de 11% do PIB, como vimos cerca de 50% do GPS brasileiro.

O *sistema dos segurados do setor privado*, referido como Regime Geral e gerido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, opera à base do regime de *repartição simples e contribuição definida*. Ao avançar para a década dos 80, além de diferenciar-se significativamente dos regimes correspondentes aos funcionários públicos – civis e militares - outros dois grandes traços o distinguiram: a forte desigualdade com que protegia trabalhadores urbanos e rurais, de um lado e, de outro, uma cobertura ampla de riscos, no plano urbano, com exceção do seguro-desemprego, introduzido apenas na segunda metade dos anos 80 e fora do sistema previdenciário.

Já os *regimes correspondentes ao funcionalismo público* especificavam-se pela ausência de qualquer regra atuarial e vinculação entre contribuições e benefícios; pela heterogeneidade de regras, contribuições e benefícios entre os três níveis de governo, entre as diferentes carreiras do funcionalismo e entre os diferentes organismos da administração direta e da administração indireta dos respectivos governos e, finalmente, por um sistema de direitos / privilégios facilitador da aposentadoria precoce e de taxas integrais de reposição.

No Regime Geral, o *custeio do sistema* se faz com base em contribuições sobre a folha salarial: o empregado paga de 8 a 11% de seu salário, respeitada a sua faixa de rendimentos, e os empregadores, de 21 a 23% da folha, variação que contempla as diferenças de risco da atividade laboral¹³. A participação do Estado restringe-se a gastos administrativos e de pessoal e, no plano federal, ao pagamento das pensões dos funcionários públicos federais. Já no caso dos *funcionários públicos*, os regimes são diferenciados: os três níveis de governo dispõem de sistemas próprios de aposentadorias e pensões, para os quais os funcionários ativos contribuem com alíquotas variadas¹⁴.

12 Informações mais detalhadas podem ser vistas em Draibe, 1999a e em Draibe & Matijascic, 2001.

13 Duas outras contribuições empresariais, incidentes respectivamente em 2% sobre o faturamento da empresa (COFINS) e em 10% sobre o lucro líquido (Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas), também se destinam à Seguridade, em princípio para financiar as áreas de Saúde e Assistência Social.

14 Embora seja freqüente a de 6%, na última década elevaram-se as alíquotas até o partamar de 11%, aproximadamente o mesmo do Regime Geral. Os governos, enquanto "empregadores", geralmente não contribuem.

Em relação aos benefícios, vale lembrar que somente após a Constituição de 88, equipararam-se os segurados urbanos e rurais. Chamam ainda a atenção a variação e as desigualdades dos tipos e valores das aposentadorias: por invalidez; por idade¹⁵, por tempo de serviço¹⁶, proporcionais (a tempo de serviço) e especiais¹⁷. Entre 1974 e 1993, esteve em vigência uma espécie de “pensão social” - a Renda Mensal Vitalícia - destinada a idosos e inválidos carentes, não habilitados para aposentadorias e pensões¹⁸.

Quanto aos *funcionários públicos*, além de contar com os mesmos benefícios do segurados urbanos, privilegiavam-se também por aposentar-se com o valor integral do seu último salário, mais um acréscimo de 20%, no caso dos funcionários federais e pelo fato de que suas aposentadorias eram e ainda são indexadas aos salários dos ativos, sendo corrigidas sempre que aqueles também o forem.

Em parte por essa razão, os regimes de funcionários públicos passaram a ser gradativamente financiados apenas com recursos fiscais, perdendo-se a relação entre contribuição e benefícios. Nos anos 90, são estes sistemas públicos os que apresentam as mais graves situações de bancarrota financeira¹⁹.

Crise e ciclos de reformas

Apenas ao final de 1998, o sistema previdenciário brasileiro passou por uma reforma significativa, embora parcial. Ajustamentos e alterações ocorreram, entretanto, no primeiro ciclo de reformas, avançando para os primeiros anos da década dos 90.

Até os anos 80, o sistema previdenciário brasileiro viveu sua fase áurea, ou seja, incorporou contribuintes a taxas mais altas do que as de crescimento da PEA e dos beneficiários – típica situação dos sistemas jovens, de regimes demográficos positivos e de crescimento do emprego. A inflexão da tendência tem início nos anos 80, quando a estagnação da PEA e a transição demográfica pressionam a relação contribuintes ativos X beneficiários, no mesmo

15 Até 1988, as idades previstas para as aposentadorias compulsórias eram de 70 anos para homens e 65 anos para mulheres; depois daquela data, passaram a respectivamente, 65 and 60.

16 35 anos no caso de homens e 30 anos, no das mulheres. São muito raros os países que ainda preservam este tipo de benefício.

17 Professores em geral aposentavam-se com 30 anos (homens) ou 25 anos (mulheres).

18 Em 1993, tal benefício foi substituído pelo *benefício do idoso*, no valor de 1 salário mínimo, concedido sob teste de meios, a idoso carente cuja renda familiar per capita não ultrapasse 25% do salário mínimo.

19 Em 1998, os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Piauí, Espírito Santo e Alagoas consumiam já, respectivamente, 36%, 35%, 35%, 34% e 30% das suas receitas totais com inativos e pensionistas. Apenas dois outros, Ceará e Bahia, consumiam até 10% das receitas.

momento em que, em direção contrária, estavam sendo recompostos os valores dos benefícios, em obediência às novas determinações constitucionais. A partir de 1996, o sistema entra em forte desequilíbrio, apresentando déficits crescentes.

Três objetivos foram perseguidos pelos reformadores dos anos 80, no campo da previdência social: universalizar e tornar mais equânime o sistema, corrigir as principais distorções internas e diversificar as fontes de financiamento, de modo a protegê-lo das mais fortes oscilações da economia.

Entre as inovações e alterações introduzidas pela Constituição de 1988, registram-se o estabelecimento do conceito de Seguridade Social (abrangendo previdência, saúde e assistência) como fundamento do sistema; a redução da desigualdade entre segurados urbanos e rurais; o estabelecimento de piso mínimo para benefícios previdenciários (no valor de um salário mínimo), afrouxando portanto os vínculos contributivos; a introdução do princípio da seletividade, com o objetivo de reforçar a proteção aos segurados de menores rendas; a especialização da folha de pagamentos como base para as contribuições exclusivas da previdência e diversificação de fontes para outras áreas da Seguridade Social (Saúde e Assistência).

A implementação dessas medidas elevou substancialmente o patamar de gastos do sistema, a um nível para o qual as fontes de receitas, pressionadas também pelo mercado de trabalho, pareciam e parecem ainda insuficientes.

Mudanças mais radicais, obedecendo a uma outra agenda e, especialmente, às pressões do ajustamento fiscal, vieram a ocorrer no segundo ciclo reformista, culminando com a reforma previdenciária de 1998. O Quadro seguinte registra as principais mudanças de 1998:

Quadro 3
Reforma da Previdência Social de 1998: principais alterações

Mudanças nas aposentadorias	<ul style="list-style-type: none"> - Extinção da aposentadoria por tempo de serviço - Extinção das aposentadorias proporcionais (concedidas até cinco anos antes com redução de até 30% dos valores fixados) - Extinção das aposentadorias especiais de categorias sócio-profissionais, com exceção de professores de ensino fundamental e médio. Permanecem as especiais para atividades insalubres - Introdução do Fator Previdenciário para cálculo das aposentarias do setor privado
Auxílios assistenciais	<ul style="list-style-type: none"> - Supressão dos benefícios assistenciais do plano de benefícios do Regime Geral (auxílio natalidade, auxílio-funeral e renda mensal vitalícia)
Crítérios de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Introdução da exigência de idade mínima de 60 anos (homens) e 55 (mulheres) para aposentadorias de servidores públicos, com exceção dos militares; - Proibição do acúmulo de aposentadorias (exceção a médicos e professores)
Regimes especiais	<ul style="list-style-type: none"> - Unificação dos regimes especiais dos servidores públicos dos três níveis de governo e proibição, aos estados e municípios, de criarem regimes próprios

Duas medidas propostas pelo governo não foram aprovadas: a introdução da idade mínima de aposentadoria para trabalhadores do setor privado (segurados do Regime Geral) e a introdução da contribuição dos inativos. Pelo menos esta última tem sido, desde então, reapresentada ou apontada como inevitável para a correção dos desequilíbrios.

A reforma previdenciária foi parcial e incompleta e, nos seus dois ciclos, desagradou a gregos e troianos. Aos liberais radicais e às autoridades econômicas, porque, em nenhum dos dois ciclos, foram tomadas medidas que enfrentassem definitivamente o custeio do sistema, eliminando suas fontes de déficits. Aos progressistas dos 80, porque a expansão horizontal e vertical dos benefícios foi feita sem a supressão dos privilégios e sem um adequado reequacionamento das fontes de custeio, ou seja, nem se traduziu na expansão da proteção nem reduziu os desequilíbrios do sistema, o que fragiliza a proteção. Aos corporativistas de sempre, porque viram cerceados alguns de seus privilégios.

As evidências dão efetivos sinais de incompletude da reforma. A cobertura previdenciária, no país, continua baixa, abarcando tão somente 40% da força de trabalho. A almejada incorporação dos trabalhadores informais, dos rurais e dos trabalhadores autônomos não se traduziu ainda em medidas e incentivos. Do ponto de vista do equilíbrio financeiro, se bem a reforma de 1.998 tenha arrefecido o crescimento do déficit, este é ainda da ordem de 4% do PIB.

Reconhecida como um processo gradual, que se faz por ondas e “rounds”, a reforma da previdência parece estar ainda na ordem do dia, embora justificada diferentemente pelos atores estratégicos. Questões como o a total desproteção dos trabalhadores do amplo setor informal; passivo do setor público, idade mínima para a aposentadoria dos segurados do regime geral; previdência complementar para os servidores públicos, individualização das contas com vistas à maior transparência do sistema – todas essas são questões presentes na agenda, ainda que seu debate tenha sido aparentemente postergado.

CAPÍTULO 4

EMPREGO E PROTEÇÃO AO DESEMPREGO: POLÍTICAS PASSIVAS E ATIVAS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

O padrão histórico de crescimento econômico brasileiro assentou-se, entre outros, em acelerada incorporação de mão-de-obra não qualificada, remunerada a muito baixos salários. Até os anos 70, as taxas de crescimento do emprego foram bem expressivas, em torno a 7% ao ano, tendência se que reverteu no período 1980-2.000.

Várias mudanças podem ser detectadas no mercado de trabalho, desde os anos 80. Entre os fatores de ordem estrutural, cabe destacar o rápido crescimento da População em Idade Ativa – PIA, que passou de aproximadamente 26 milhões, em 1991, para cerca de 31 milhões, em 1999, fenômeno demográfico ainda não esgotado e que, portanto, segue pressionando a taxa de emprego. Outra característica é o crescimento do segmento feminino da População Economicamente Ativa – PEA: entre 1991 e 1999, enquanto o crescimento médio desta foi de 11,8%, o crescimento do número de mulheres aí presentes foi de 19,6%. Finalmente, entre as mudanças mais recentes, está a alteração da relação emprego/produto, em consequência de mudanças no padrão produtivo, de estratégias empresariais e da gestão macro-econômica. A consequência foi a instauração na economia brasileira, de um padrão de desemprego do tipo estrutural, amplo e de longa duração.

Assim, já em meados dos anos 80, a taxa de desemprego aberto oscilou em torno a 5%, elevando-se para o patamar dos 7% na segunda metade dos anos 90 (Ver Quadro). É nesse período, também, que o país passa a enfrentar pela primeira vez, o desemprego de longa duração: medidas que incluem o desemprego oculto pelo desalento e pelo trabalho precário apontam taxas extremamente altas, duas ou três vezes mais altas que as referentes ao desemprego aberto, oscilando entre 15% e 21% em diferentes regiões metropolitanas, nos últimos 12 meses (DIEESE /SEADE 2002).

Não é de se estranhar, então, que o tema da proteção do desemprego tenha entrado na agenda pública já na década dos 80.

Como em outros países latino-americanos, a proteção contra o risco do desemprego é uma das dimensões tardias e mais frágeis do sistema brasileiro de proteção social. Até o final dos anos 70, o país contava com um tradicional sistema de indenização por tempo de serviço suprimido,

entretanto, pelas reformas do governo militar e substituído pelo FGTS – Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço²⁰. As insuficiências e limitações do FGTS para indenizar trabalhadores desempregados estimularam demandas por um novo programa, mais efetivo na proteção aos desempregados.

Datam de 1986 as primeiras iniciativas parlamentares, nesse sentido mas será a Constituição de 1988 que, além de criar o novo seguro, determinou também a fonte de seu financiamento, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, gerado por contribuições patronais sobre a folha de pagamento²¹. O Fundo é gerido pelo Conselho do FAT – o CONDEFAT, de composição tripartite (governo, trabalhadores e empresários).

Com um patrimônio da ordem de US\$ 12 bilhões, o FAT financia políticas ativas e passivas de emprego, destinando recursos ao tripé seguro-desemprego x intermediação de mão-de-obra x qualificação profissional.

Políticas passivas: o programa de seguro-desemprego

O programa brasileiro de seguro-desemprego cobre atualmente cerca de 4,5 milhões de trabalhadores, equivalentes a aproximadamente 65% dos desempregados. O gasto 0,50% do PIB nacional.

São elegíveis para o programa os trabalhadores desempregados (exceto empregados domésticos) que preencham as seguintes condições: tenham recebido salário nos últimos 6 meses; tenham sido demitidos sem justa causa; tenham trabalhado, pelo menos, 6 dos últimos 36 meses; não possuam renda própria para o sustento da sua família; não estejam recebendo nenhum benefício da Previdência Social, exceto abono de permanência em serviço, pensão por morte ou auxílio-acidente. O benefício é calculado com base nos três últimos salários recebidos pelo trabalho, respeitado o valor mínimo de um salário mínimo. O programa passou por

20 O FGTS é formado por parcela equivalente a 8% do salário bruto, paga pelo empregador e canalizada para uma poupança individual, resgatável pelo trabalhador em caso de demissão. Em 1999, foram pagos aos trabalhadores dispensados mais de US\$ 8 bilhões. **Os recursos do Fundo são aplicados no financiamento dos programas habitacionais e de saneamento básico**

21 O Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. Sua principal fonte de recursos é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. Os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP foram destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos quarenta por cento, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

algumas mudanças, nos seus quase 13 anos de existência mas em geral permanece restrito, seja no que diz respeito ao valor das reposições²², seja principalmente a sua duração máxima, de 3 a 5 meses.

Demandas por ampliação do programa têm sido insistentemente feitas pelos setores organizados dos trabalhadores, visando tanto a cobertura de segmentos desprotegidos dos desempregados – como são os empregados domésticos, que representam cerca de 10% dos desempregados – quanto a ampliação do tempo de cobertura.

Políticas ativas de emprego

É também recente, no Brasil, o desenvolvimento de políticas ativas de emprego. Programas públicos e massivos de qualificação de mão-de-obra ou programas de crédito e geração de renda destinados aos grupos de trabalhadores desempregados precariamente insertos no mercado de trabalho – eis um conjunto de ações que até há bem pouco tempo estavam ausentes da agenda governamental.

É certo que, iniciado na década de 40, desenvolveu – se no país um setor quase-público de educação profissional integrado, hoje, por inúmeras instituições capacitadoras vinculadas à estrutura sindical do patronato e relacionadas com cada um dos grandes setores econômicos. Conhecido como *Sistema S*, é composto pelas seguintes entidades: SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio; SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem da Agricultura; SENAT/SEST - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; SEBRAE – Serviço Nacional de Apoio à Pequena e Média Empresa.

O financiamento desses serviços de aprendizagem se faz através da contribuição compulsória de aproximadamente 1% sobre a folha de pagamento das empresas. Recolhidos pelo estado, os valores arrecadados são repassados integralmente às Confederações Nacionais de cada setor empresarial que, junto aos seus serviços específicos de aprendizagem, administram livremente tais recursos.

22 O valor do benefício é de 80% do salário médio mensal do trabalhador que recebia até 1,6 salários mínimos, decrescendo a 60% para os que recebiam até 2,5 salários mínimos. Em dezembro de 2001, o benefício médio pago a título deste segurador foi de 1,46 salários mínimos (MTE. FAT)

O sistema abrange cerca de 7 mil escolas e centros de treinamentos, atingindo, somente na parte relativa à educação e formação profissional, cerca de 3 milhões de matrículas. Em geral, os cursos são eficientes, embora heterogêneos.

Frente às mudanças do mercado de trabalho e às novas exigências de capacitação, o Sistema S revelou-se, no período recente, restrito e inadequado tanto para a capacitar segmentos de trabalhadores localizados nas franjas pobres do mercado informal de trabalho quanto para implementar cursos e treinamentos flexíveis, com menor dosagem de *training* e mais fortes componentes de formação geral e polivalente, incluindo o desenvolvimento de habilidades sociais e empresariais. É este o espaço que vem sendo ocupado pela nova política e programas de formação profissional e geração de renda implementada na segunda metade dos anos 90.

Novas políticas e programas de capacitação profissional e estímulo à inserção produtiva

Financiado com recursos do FAT, o *Plano Nacional de Educação Profissional - PLANFOR* foi proposto para o período 1966-1999 como um dos projetos prioritários do governo federal com o objetivo de qualificar, a cada ano, a partir de 1999, 20% da PEA. A sua *estratégia de implementação* é descentralizada e repousa em três eixos: os *Planos Estaduais de Qualificação*²³, as *parcerias* com toda a rede de instituições de educação profissional do país²⁴ e o *mecanismo dos conselhos e comissões* como base do processo decisório (o CODEFAT e as Comissões Estaduais).

O programa cresceu aceleradamente entre 1995 e 2000, tendo qualificado cerca de 12 milhões de trabalhadores e dispendido recursos (acumulados) da ordem de 0,16% do PIB. Embora o PLANFOR goze de ampla legitimidade e venha cumprindo suas metas, não há evidências que mostrem qualquer relação entre o programa e o investimento com ele realizado e melhoras na taxa de emprego da economia. Nesse particular, os resultados do PLANFOR assemelham-se aos verificados na experiência internacional.

Um outro pilar das políticas ativas é o representado pelos programas de micro crédito e de apoio às micro e pequenas empresas. Nos anos 90, além do reforço e melhora institucional de

23 Coordenados pelas respectivas Secretarias Estaduais do Trabalho, sob orientação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego e financiados com recursos do FAT, iniciados em 1994.

24 Integrada pelos seguintes conjuntos de agências formadoras: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; as universidades públicas e privada; as entidades do Sistema S; os sindicatos de trabalhadores; as escolas e fundações de empresa; organização não-governamental; escolas ligadas ao ensino profissional livre.

velhos programas deste teor, foram também desenvolvidos novos, especialmente os de micro-crédito, sob responsabilidade de bancos públicos federais, objetivando fortalecer e multiplicar os empreendimentos apoiados no uso intensivo do fator trabalho e que significam também a democratização do acesso ao crédito e ao capital físico.

Em 1995, foi instituído o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda, um fundo de financiamento de operações de crédito para micro e pequenos empresários dos setores formal e informal, com recursos originários do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. A experiência estimulou o desdobramento do programa e o surgimento de outros congêneres: o PROGER Rural²⁵, o PRONAF (*Programa de Apoio à Agricultura Familiar*)²⁶, o PROCERA²⁷ (*Programa de Crédito para a Reforma Agrária*) e o *Programa de Crédito Produtivo Popular*, do BNDS²⁸.

É inegável que, no período analisado, o país deu passos importantes no campo do emprego e da proteção aos desempregados. A inflexão é notória. De fato, para um país que, até os anos 80, apoiou seu modelo de desenvolvimento em mão de obra barata e pouco qualificada, assim como na ausência de políticas ativas de emprego, a introdução recente de programas de qualificação, de intermediação de mão-de-obra e de geração de trabalho e renda constitui uma inovação institucional de importância, estendendo a agenda para o terreno das políticas promotoras e protetoras do emprego, e, no limite, para a construção institucional de um sistema de emprego, capacitação e intermediação de mão-de-obra.

Entretanto, ainda não se conseguiu avançar de forma significativa na articulação do seguro-desemprego com os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional – ou seja, resta ainda um bom caminho a percorrer, se de fato se quer consolidar no Brasil um eficiente Sistema Público de Emprego.

Proteção do trabalho e reforma da legislação laboral

Finalmente, é importante refletir também, a propósito da extensão ou lacunas da proteção ao

25 Linha de crédito destinada a financiar a safra ou o plantio dos pequenos proprietários rurais.

26 O PRONAF Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar destina-se a apoiar, com créditos pequenos e especiais, a agricultura familiar. Utiliza-se também de recursos do FAT.

27 O PROCERA - Programa de Crédito para a Reforma Agrária - reforça a política governamental de reforma agrária através do apoio financeiro a assentamentos e outros empreendimentos familiares rurais.

28 O Programa de Crédito Produtivo Popular, do BNDES, mobiliza recursos do FAT para apoiar iniciativas de ONG's, comunidades e mesmo o trabalhador isolado, com linhas de crédito. Em parceria com o Programa Comunidade Solidária, deu início ao programa *BNDES Solidário*; e, na linha da capacitação, inaugurou o *BNDES Trabalhador*, programa descentralizado nas Secretarias Estaduais e Municipais, que deve reforçar os Planos Estaduais de Qualificação.

trabalho, nas mudanças da legislação trabalhista, que rege os contratos e assegura os direitos, nesse campo.

O Brasil não realizou uma reforma laboral nos moldes preconizados pelo modelo neo-liberal, visando a assim dita flexibilização contratual. A legislação trabalhista e sindical segue ainda os parâmetros do período desenvolvimentista, sendo o contrato coletivo de trabalho um dos mecanismos eficazes da proteção ao emprego, no país (associado à Justiça do Trabalho)²⁹.

Ainda assim, no período 1980-2000, foram muitas foram as inovações e alterações introduzidas na legislação, definidas segundo a diretriz de criação de novas modalidades contratuais e com o objetivo de ampliar o espectro de barganha. Entre essas alterações, citam-se as seguintes: desindexação salarial; extensão da abrangência do contrato por tempo determinado, sempre que resultante de negociação coletiva³⁰; instituição do *banco de horas*, ou seja, da possibilidade de compensação das horas-extra com horas normais de trabalho, sem a necessidade de a empresa remunerar diferenciadamente as horas excedentes³¹; instituição da modalidade da suspensão do contrato de trabalho, por período de dois a cinco meses, associada à qualificação profissional³²; instituição do regime de trabalho em tempo parcial, com jornada não superior a 25 horas semanais, sem perda dos direitos trabalhistas e manutenção do valor do salário proporcional à jornada de trabalho; introdução do instituto da mediação trabalhista, que permite, no âmbito da negociação coletiva, a atuação de funcionários do Ministério do Trabalho ou de mediadores privados, visando acelerar a conclusão dos processos negociais; reforçou-se ainda a negociação coletiva no âmbito da fiscalização do trabalho, sendo criadas comissões tripartites para acompanhar, definir e até mesmo supervisionar a fiscalização, com representantes dos sindicatos de empregados e empregadores. Foram também criadas Comissões de Conciliação Prévia, concebidas como espaço de negociação e solução de conflitos trabalhistas entre empresas e trabalhadores, para atuarem previamente ao ingresso na Justiça do Trabalho, com vistas a reduzir o número e o tempo dos processos.

29 Ainda que muito debate e mesmo iniciativas tenham sido encaminhadas com o objetivo de aboli-las, seguem vigentes, no país, os dois estatutos trabalhistas do Estado Novo varguista, a contribuição sindical compulsória e a unicidade sindical.

30 Nessa nova forma contratual, as empresas que dele se utilizam são beneficiadas por uma redução de 50% no pagamento, incidente sobre a folha das contribuições sociais, exceto a devida à previdência social. Todos os trabalhadores assim contratados têm suas Carteiras de Trabalho assinadas.

31 Aqui, também, a utilização do instrumento requer sua previsão em negociação coletiva. A compensação deve ocorrer no prazo máximo de um ano, está limitada a dez horas diárias, o equivalente a duas horas-extra, e deve ocorrer sempre durante a vigência do contrato de trabalho.

32 Sob tal modalidade, o trabalhador com o contrato suspenso passa a receber uma bolsa-qualificação, custeada com recursos do FAT, nos moldes do seguro-desemprego, em termos de periodicidade, valor e número de parcelas.

Por outro lado, tampouco se rebaixou o nível dos chamados encargos sociais, outro dos alvos da reforma laboral preconizada pelos setores mais liberais. Os encargos sociais representam 30,89% do salário contratual, ou 27,8% da folha média mensal da empresa, ou 25,1% da remuneração total recebida pelo trabalhador, ou, ainda, 20,07% do custo total do trabalho para a empresa. No Quadro 4, abaixo, um exercício demonstra, para um salário hipotético de R\$100,00, a elevação do pagamento mensal a R\$153,93 pela incidência de encargos sociais e outros, nem sempre diretamente relacionados ao trabalhador individual:

Quadro 4

Encargos Sociais. Desembolso total mensal para empregar um trabalhador (Salário contratual hipotético de R\$ 100,00)

Itens de despesa	Subparcelas	Desembolso (em R\$)
1. Salário contratual		100,00
2. 13º e adicional de 1/3 de férias (como proporção mensal)		11,11
4. FGTS e verbas rescisórias (proporção mensal)		11,93
3. Folha de pagamentos média mensal (1 + 2) (base de cálculo dos encargos sociais)		111,11
5. Remuneração média mensal total do trabalhador (3 + 4)		123,04
6. Encargos sociais (incidentes sobre R\$ 111,11)		30,89
6.1 - INSS (20%)	22,22	
6.2 - Seguro de acidentes de trabalho (2% em média)	2,22	
6.3 - Salário-educação (2,5%)	2,78	
6.4 - Incri (0,2%)	0,22	
6.5 - Sesi ou Sesc (1,5%)	1,67	
6.6 - Senai ou Senac (1,0%)	1,11	
6.7 - Sebrae (0,6%)	0,67	
7. Desembolso total mensal do empregador (5 + 6)		153,93

Fonte: DIEESE, 1.997

Tem sido longo e intenso o debate em torno ao tema, apoiado em conhecidos argumentos. De um lado, há os que entendem que reduzir os custos sociais estimularia o emprego e aumentaria a competitividade da economia; de outro, há os que defendem a manutenção de tais encargos, porque correspondem a direitos dos trabalhadores, além de financiar parte importante do gasto social brasileiro. Entretanto, de tal debate não decorreu, no Brasil, no período que aqui se examina, a reversão do patamar de encargos.

Seguramente, a intrincada matriz de interesses que se cruzam, na defesa e no ataque, responde por tal manutenção. De outro lado, deve pesar também a consciência de uma certa ineficácia das medidas eliminatórias, reconhecida, por exemplo, pelo Banco Mundial, quando afirma que

uma eventual redução dos encargos sociais teria efeitos muito modestos sobre o custo das empresas: uma redução em 50% dos encargos sociais que não revertem diretamente para o trabalhador produziria uma redução de apenas 2% a 5% no custo total das empresas, além de provocar conseqüências significativamente negativas para a política fiscal do governo. Se o objetivo for a redução do assim chamado *Custo Brasil*, haveria que focalizar as lentes sobre outros fatores, tais como a taxa cambial, as altas taxas de juros, os custos de fretes ferroviários e de operações portuárias, a sistemática de incidência de impostos indiretos e a ineficiência e falta de previsibilidade dos mecanismos de regulação governamental (DIEESE, 1997).

CAPÍTULO 5

SISTEMA DE ENSINO E REFORMA EDUCACIONAL

Chega a ser incompreensível a manutenção, pelo Brasil, de indicadores educacionais tão negativos quanto os que até hoje apresenta. O inegavelmente positivo desempenho do sistema educacional na última década não logrou ainda compensar a forte insuficiência dos indicadores tais como a baixa escolaridade da população adulta, a taxa de analfabetismo de 13%, a terminalidade do ensino fundamental de pouco mais de 50% ou as medíocres coberturas no ensino médio e universitário.

É muito provável que, na determinação original deste atraso educacional estejam fatores tais como as grandes dimensões populacionais e territoriais do país, sua heterogeneidade sócio-econômica ou mesmo o já referido padrão de crescimento apoiado na incorporação de mão de obra pouco qualificada. Mais provável entretanto parece ser o peso do legado escravista sobre este descaso e desprezo das elites brasileiras para com a educação dos cidadãos, aliado à conformação de atores fracos, na base do sistema de educação, fragmentados em distintas redes e dispersos interesses.

O fato é que apenas nos anos 90, já no segundo ciclo reformista do período recente, é que pelo menos uma parte do sistema educacional passa por reformas organizacionais importantes, visando a melhora da sua qualidade e eficiência. Para examiná-las adequadamente, parece conveniente registrar, de início, as dimensões e principais características organizacionais do sistema.

O sistema brasileiro de educação: organização, dimensão e principais indicadores

O sistema educacional brasileiro abriga hoje mais de 50 milhões de estudantes, em todos os seus níveis de ensino e nos segmentos público e privado, como mostra a Tabela 2 seguinte:

Tabela 2
Brasil. 2000. Matrículas dos diferentes níveis de ensino público e privado

Educational Levels	Total Brasil	Setor Público				Setor Privado
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
Educação Infantil	6.010.240	4.339.848	1.919	376.649	3.961.280	1.670.392
(Creche)	(916.864)	(582.258)	495	16.373	565.370	334.626
(Pre Escola)	(4.421.332)	(3.332.173)	1.247	335.682	2.995.244	1.089.159
(Alfabetização)	(674.044)	(427.437)	1.177	24.594	401.666	246.607
Educação Fundamental	35.717.948	32.528.707	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241
Educação Média	8.192.948	7.039.529	112.343	6.662.727	264.459	1.153.419
Educação Superior	2.694.245	887.026	482.750	332.104	72.172	1.807.219
Total	52.615.381	44.795.110	627.741	23.554.855	20.993.082	9.490.663

Source: MEC/INEP/SECC. 2.001 Censos Escolares 2.000

O sistema educacional nacional está organizado em três níveis hierárquicos:

Educação Fundamental - de 8 anos, referente à faixa etária de 7-14anos, dividida em dois ciclos:

Ciclo 1: 1ª - 4ª séries Ciclo 2: 5ª - 8ª séries

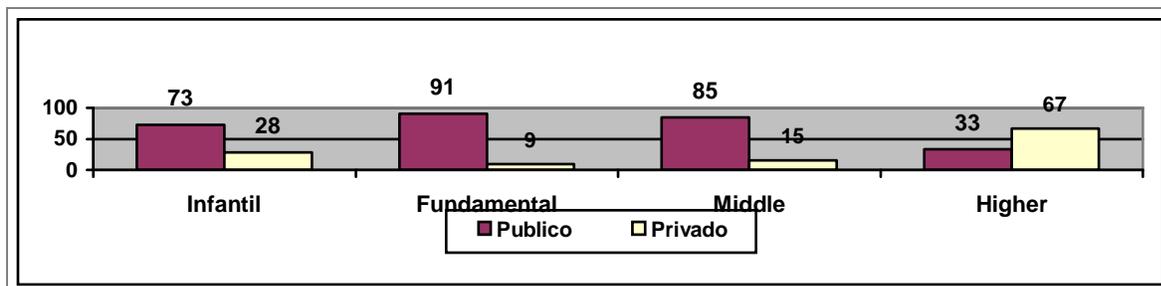
Educação Média - 3 anos de duração, referente ao grupo de 15-17 anos

Educação Superior - organizada em dois níveis: graduação (de 4 a 6 anos) e pós graduação (mestrado e doutorado)

A educação fundamental, de 8 anos, é obrigatória e gratuita. Entre os países mais desenvolvidos da América Latina, o Brasil é portanto o que tem a menor exigência de escolaridade mínima. A educação média é também gratuitamente oferecida, mas não obrigatória. A educação infantil (creche e pré-escola), não requerida como entrada ao sistema, atende ao grupo etário abaixo de 7 anos. Jovens e adultos que não terminaram seus estudos regulares podem fazer estudos e exames supletivos para adquirir seus diplomas de ensino fundamental ou médio (*ensino supletivo*).

A oferta de matrículas é predominantemente pública nos níveis fundamental e médio de ensino, e predominantemente privada no ensino universitário, como se pode ver pelo Gráfico seguinte:

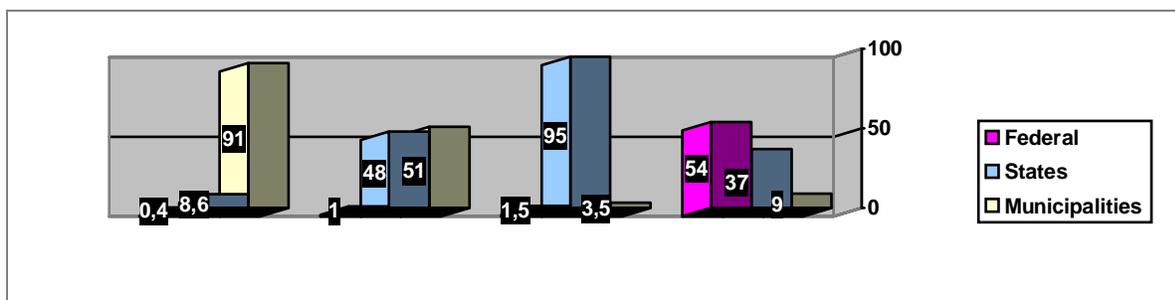
Gráfico 6
Brasil 2.000. Participação das redes pública e privada nas matrículas dos diferentes níveis de ensino (%)



Source: MEC/INEP/SEEC. Censos Escolares 2.000

No sistema público, as matrículas nos níveis fundamental e médio são descentralizadas, sendo totalmente oferecidas pelos estados e pelos municípios. Estes últimos também respondem pela oferta da educação infantil. É o que mostra o Gráfico 7:

Gráfico 7
Brasil 2.000. Distribuição das matrículas nas redes públicas por esfera de governo e nível de ensino (%)



Source: MEC/INEP/SEEC. Censos Escolares 2.000

O sistema é altamente fragmentado, exatamente em função da mencionada descentralização e da ampla autonomia de todos os entes federativos assegurada pela Constituição de 1998. O resultado é a convivência, no país, de 26 sistemas estaduais e 5.561 sistemas municipais de ensino, além do sistema educacional do Distrito Federal. Apesar de tal descentralização, é ainda forte o poder regulatório do governo federal, através do Ministério da Educação, sobre as regras e funcionamento do sistema educacional. Mais recentemente, o coube ao governo federal assumir estrategicamente, através da assistência técnica e financeira aos estados e

municípios, um novo papel de corte mais redistributivo e supletivo, buscando garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Financiamento e Gasto Público com Educação

O *gasto público com educação* estava estimado em 5,1% do PIB em 1995 (Almeida, 2001). Em comparação internacional, através desse indicador o Brasil classificou-se em 4º lugar, abaixo apenas do Canadá (5,8%), da França (5,8%) e de Portugal (5,4%), e acima dos EEUU (5,0%), da Espanha (4,8%), do México (4,6%), da Argentina (3,4%) e do Chile (3,0%) (Almeida, 2001 citando OCDE, 1998).

Mas a posição brasileira é bem pior, quando os países são classificados segundo o custo médio anual por estudante. Com um gasto de US\$709/ estudante/ano no nível fundamental e de US\$ 1.502 no nível médio, o Brasil classificou-se abaixo de todos os países da comparação, exceto o Paraguai (respectivamente, US\$343 and US\$492), bem abaixo por exemplo, dos EEUU (\$5.371 and \$6.812), do México (\$1.015 and \$1.798), da Espanha (\$2.628 and 3.455), da Argentina (\$1.158 and \$1.575) e do Chile (\$1.807 and \$2.059) (idem).

No plano do financiamento do gasto educacional público, também o grau de descentralização federativa é alto: estados e municípios partilham com a União do dispêndio com a área. Os recursos advêm basicamente de duas fontes: impostos gerais e salário-educação. No caso das receitas de impostos, há determinação constitucional de que no mínimo 18% no caso da União e 25% no caso de estados e municípios, incidindo sobre as receitas disponíveis dessas três esferas de governo, sejam dispendidos com educação básica. O *salário-educação* é uma contribuição compulsória das empresas, na proporção de 2.5% sobre a folha de pagamento.

É o nível fundamental de ensino aquele em que se concentra o gasto público com educação, seguido do nível superior. Do ponto de vista da partilha federativa, enquanto o gasto da União concentra-se no ensino superior, o dos estados e municípios concentra-se nos níveis fundamental e médio de ensino, como mostra a Tabela 3 :

Tabela 3**Brasil. 1.996. Gasto Público com educação segundo níveis de ensino e níveis de governo (%)**

Níveis de Ensino	Por Nível de Governo				Por Nível de Ensino			
	Nível de Governo			Total	Nível de Governo			Total
	Federal	State	Municipal		Federal	State	Municipal	
Infant Education	0,0	0,6	18,5	5,6	0,0	5,2	94,8	100,0
Fundamental Education	11,2	77,7	71,8	58,6	5,1	59,7	35,3	100,0
Middle Education	9,4	9,7	7,8	9,0	27,3	48,0	24,6	100,0
Higher Education	79,4	12,0	1,9	26,8	77,9	20,1	2,0	100,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	20,2	49,1	30,8	100,0

Fonte: Rodriguez & Herrán, 2.000

Os dados da tabela acima mostram ainda a forte descentralização do gasto educacional antes das reformas dos anos 90. Enquanto a União responde por 20% de todo o gasto público educacional, os estados e municípios respondem por 49% e 31% respectivamente daquele total. Mesmo as transferências federais em educação para os governos infra-nacionais representam somente 12% do do gasto público total nesta função (Afonso, 1.996: 12).

Uma rápida radiografia do sistema educacional antes das reformas

Desde a metade dos anos 80, mas principalmente no início dos 90, severas críticas apontavam insuficiências de cobertura a todos os níveis de ensino, a baixa qualificação dos professores, e o grande *gap* entre as novas demandas de qualificação da força de trabalho e os tradicionais conteúdos dos currículos escolares. Mais ainda, as fortes desigualdades presentes no interior mesmo do sistema de ensino refletiam-se em desigualdades de acesso, de cobertura e de resultados segundo os cortes de gênero, grupos e classes sociais, regiões e também entre redes municipais e estaduais.

Em 1991, a taxa de analfabetismo adulto ainda atingia nível de 21,3%, enquanto a escolaridade da população adulta, medida em anos completos de estudos, não ultrapassava 5 anos.

É verdade que o sistema educacional havia se expandido marcadamente entre 1970 e 1990: em 1994, a cobertura do ensino fundamental (referente ao grupo etário de 7-14 anos) alcançava 83% mas mantinha-se abaixo de 20% no caso do ensino médio – uma das menores taxas de cobertura da América Latina. A principal razão é tão surpreendente quanto o baixo desempenho do ensino médio: a baixa cobertura deve-se até hoje menos à oferta insuficiente,

e sim à baixa terminalidade do ensino fundamental e suas altas taxas de evasão e repetência.

Não eram nada triviais as ineficiências de tal sistema de ensino. Ainda em 1998, a taxa bruta de matrículas (razão entre todos os matriculados sobre o total do grupo etário de 7-14 anos) era de cerca de 163% no primeiro ciclo (1^a - 4^a séries) e de 105% no segundo ciclo (5th – 8thséries). Naquele ano, se estimava que apenas dois de cada três estudantes que iniciavam o ensino fundamental teriam chance de terminá-lo, levando para isso em média 14 anos! Para terminar também o ensino médio (ou seja, para completar 11 anos de escolaridade), gastariam em média 23 anos! (Rodriguez & Herrán, 2.000: 13-15).

Outra dificuldade, relacionada com a anterior e apontada em praticamente todos os diagnósticos educacionais, dizia respeito à baixa qualificação dos professores. Do ponto de vista da titulação, 80% dos professores do ensino fundamental possuíam titulação adequada, metade deles, entretanto, sendo formados apenas ao nível médio – o que era ainda permitido pela legislação. Já no nível médio de ensino, 74% dos professores tinham título universitário. Embora do ponto de vista formal, então, o problema não se apresentasse muito grave, do ponto de vista de programas de qualificação contínua e de reciclagem, o sistema mostrava-se absolutamente carente.

Muitos dos diagnósticos educacionais apontavam a perversa relação – quase um círculo vicioso – entre a baixa qualificação e os baixos salários dos professores. Além de baixos, os salários registravam enorme variação. Evidências coletadas em 1996 mostravam um salário mensal médio de US\$70.00 para os professores do ensino fundamental, mas as variações oscilando entre US\$24.00 e US\$900.00. Em geral, os docentes dos estados apresentavam salários mais elevados que os pertencentes às redes municipais (Draibe, 1998).

Problemas de equidade pdiam e ainda podem ser encontrados em todo o sistema de ensino. Em relação aos grupos de renda, é importante registrar que, desde os anos 70, os setores médios tinham já preferido matricular seus filhos nas escolas privadas, em busca de melhor qualidade. Em consequência, e até hoje, os alunos ds escolas públicas de ensino fundamental e médio são majoritariamente oriundos dos segmentos pobres e médios baixos da população.

As desigualdades regionais são fortes e se manifestam praticamente em todo o desempenho do sistema escolar. É verdade que, no nível fundamental, houve redução das diferenças regionais em relação a indicadores tais como taxas de repetência ou evasão. Ainda assim, indicadores qualitativos, tais como titulação dos professores ou resultados de testes cognitivos dos alunos, revelam as grandes diferenças que ainda polarizam, de um lado, as regiões mais

pobres do Norte e Nordeste e, de outro, as região mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste.

Enfim, as desigualdades de desempenho entre as redes estaduais e municipais são notórias, as evidências apontando para um padrão no qual predominarim os indicadores positivos nas escolas estaduais, nas escolas grandes e nas escolas de grandes municípios, enquanto os piores indicadores tendem a estar presentes nas escolas municipais, nas escolas pequenas e nas escolas dos municípios pequenos³³.

Anos 90: principais mudanças

No plano nacional, a reforma educacional esteve ausente, de modo notório e estranho, da agenda do primeiro ciclo de reformas de programas sociais brasileiros. Embora os anos 80 registrem uma vigorosa experimentação reformista nos planos estaduais e municipais, esta área de política não contou com atores nacionalmente unificados que lograssem propor alterações significativas para as instituições e para o sistema educacional (Draibe, 1999b). Será apenas na segunda metade dos anos 90, no segundo ciclo de reformas, que a área passará por mudanças importantes, orientadas por objetivos simultâneos de melhora da eficiência do sistema, da qualidade do ensino e da equidade do acesso.

De fato, a estratégia reformista assenta-se em um conjunto relativamente integrado de linhas e frentes de ação, de âmbito geral, cujas principais dimensões e conteúdos podem ser vistas no quadro seguinte:

33 Em pesquisa que realizamos em 1997, utilizando modelos de regressão logística, apuramos diferenças gritantes. Por exemplo, quando comparadas às escolas estaduais, as probabilidades das escolas municipais de não receberem recursos financeiros, eram 20,5 vezes maiores; 5 vezes maiores no caso de não terem instalados seus equipamentos de TV, para qualificação docente; e 43% mais altas de enfrentar interrupções no programa de alimentação escolar (Draibe, 1998).

Quadro 5
Brasil. Reforma educacional recente: dimensões e conteúdos

Dimensões das reformas	Conteúdos e orientações
Financiamento e gasto (focalização e redistribuição)	<ul style="list-style-type: none"> ● subsídios diretos às famílias (bolsa-escola) ● redistribuição de recursos em benefício do ensino fundamental ● descentralização da execução do gasto ● reforço da progressividade e redistributividade dos recursos ● reequilíbrio regional da alocação
Estrutura organizacional e sistema decisório (redes e programas)	<ul style="list-style-type: none"> ● descentralização / municipalização (EF*) ● desconcentração dos recursos e funções ● reforço da autonomia das escolas
Relações público/privado	<ul style="list-style-type: none"> ● reforço do sistema público ● ampliação da participação dos pais ● parcerias com a sociedade civil
Dimensão didático-pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> ● modernização dos conteúdos ● diversificação das carreiras ● criação de sistemas nacionais de capacitação docente;
Introdução de programas novos	<ul style="list-style-type: none"> ● programas de capacitação docente ● apoio financeiro às famílias
Acompanhamento e controle qualitativo	<ul style="list-style-type: none"> ● criação de um sistema nacional integrado de avaliações educacionais ● reforço da capacidade regulatória do sistema

EF = Ensino Fundamental

As mudanças afetaram até agora basicamente os níveis fundamental e médio de ensino, embora os impactos do sistema de avaliação tenham sido cruciais para o ensino superior. De maior impacto foram sobretudo as alterações ocorridas no ensino fundamental, as principais delas comentadas a seguir.

A nova lei de financiamento do ensino fundamental: Fundo e Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (1996)

A medida mais radical de reforma foi a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com o objetivo de disciplinar a distribuição dos recursos entre os entes federativos, introduzir progressividade na sua alocação e estimular a valorização salarial dos docentes. Seus maiores efeitos se dão sobretudo nos

planos da elevação do gasto educacional e na redução das desigualdades regionais e entre redes de ensino.

Com efeito, o sistema de partilha federativa no financiamento do ensino fundamental foi fortemente alterado pela nova legislação: 60% do total de recursos constitucionalmente destinados à educação por estados e municípios - ou 15% das receitas e transferências fiscais disponíveis – foram centralizados, em cada estado, em fundo estadual a ser redistribuído ao próprio estado e aos municípios, em valores proporcionais ao número de alunos de primeiro grau efetivamente matriculados nas suas respectivas redes, segundo o parâmetro de US\$300 por aluno/ano. Ainda segundo a nova sistemática, pelo menos 60% dos recursos totais do fundo devem ser destinados à remuneração dos docentes de nível fundamental. Cabe à União complementar os fundos estaduais que, por insuficiência de recursos, não atinjam o patamar mínimo de gasto:

Fortes reações cercaram a medida, logrando postergar por um ano sua implementação³⁴. Entretanto, os efeitos positivos da nova sistemática rapidamente se manifestaram, em especial *a maior equidade na distribuição de recursos entre regiões; o aumento do gasto médio por aluno; a elevação dos salários docentes; o impulso à descentralização da oferta (ou seja, à municipalização) e melhoras na qualidade do ensino, tanto pela redução do número dos professores leigos quanto melhor qualificação dos docentes.*

Subsídios diretos às famílias

Para enfrentar os desafios da repetência e do absenteísmo escolar, foi criado em 1998 e ampliado em 2001 o Programa Bolsa-Escola, programa de transferência monetária a famílias carentes com filhos em idade escolar. No ano 2001, o programa abrangeu cerca de 6 milhões de alunos; já a meta para 2002 é a de alcançar 10.2 milhões de alunos e 9 milhões de famílias.

Descentralização e reforço da redistributividade do gasto

A transferência e a delegação, para estados, municípios e diretamente para as próprias escolas, de funções de execução do gasto pautaram a nova sistemática de implementação de

34 As resistências originaram-se em estados e municípios que, obviamente, perderiam recursos com a nova sistemática, por não oferecerem matrículas de nível fundamental na proporção de 15% de suas receitas. Em alguns casos, a reação expressou também a preocupação com a carência de recursos para o financiamento de outros níveis de ensino, em especial, a pré-escola e o ensino médio (idem).

quase todos os programas federais de apoio ao ensino fundamental: Programa da Merenda Escolar, Programa TV Escola e Programa Escola Pública – Gestão Eficiente, no âmbito do qual o Ministério da Educação (MEC) implantou, desde 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino - PMDE, que transfere recursos diretamente à unidade escolar.

Pesquisas recentes de avaliação da implementação desses programas observaram resultados positivos da descentralização em termos de eficiência e efetividade, registrando ainda melhoras na cobertura e na regularidade dos serviços. Nos três experiências, as evidências também mostram que a descentralização vem reforçando a autonomia das escolas, assim como encorajando a mais ativa participação da comunidade – professores e pais – na gestão escolar. Entretanto, de acordo com as pesquisas, persistem sérias desigualdades entre as redes de ensino e as regiões, em relação à qualidade do ensino (Draibe, 1998; NEPP 1998, 1999, 2000).

Mudanças nas relações público/privado e incremento da participação social no sistema público de ensino

A privatização *strictu sensu* ou mesmo a *descentralização por envolvimento do setor privado*, com ou sem fins de lucro, não se constituiu em orientação ou meta governamental para o ensino público de nível fundamental e médio. Aliás, o movimento recente foi mesmo o de redução da participação do setor privado nas matrículas, no caso do nível fundamental., e de reforço financeiro e de infra-estrutura para as redes públicas de educação básica.

Entretanto, a relação do estado com o setor privado, na área educacional, vem se modificando fortemente em dois campos. Primeiro, pela visível tendência de *aumento da participação* dos pais na gestão escolar, através dos conselhos escolares e colegiados de pais e mestres, aos quais a política governamental tende a transferir recursos e delegar funções de supervisão e gestão. Segundo, pelo forte aumento da *participação de ONGs e do setor empresarial* em atividades de apoio à rede pública de educação. No caso das ONGs, a participação é bastante variada e realizada, na maioria das vezes, em parceria ou contrato com o setor público, que financia parte ou toda a ação.

Sistema de Avaliação Educacional

A montagem de um integrado e ágil sistema de avaliações educacionais é outra das revolucionárias inovações introduzidas pelas reformas recentes. Além do Censo Escolar, o

desempenho escolar e a qualidade de ensino, nos níveis fundamental e médio, são nacionalmente avaliados através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB³⁵ e do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio³⁶. Já as instituições e os estudantes do ensino superior são avaliados através do Exame Nacional de Cursos - Provão, realizado ao final dos cursos de graduação³⁷. Para além de todos os outros resultados de tal sistema de avaliação, merece registro o inegável reforço da autoridade e da capacidade regulatória estatal que dele deriva.

Principais resultados

Não se pode nem aqui se quer estabelecer qualquer mecânica relação causal entre inovações institucionais e resultados educacionais. Entretanto, inegavelmente a década de 90 registra melhorias formidáveis dos indicadores educacionais, como pode se verificar nos exemplos seguintes:

- redução da taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais, de 17,2% para 13,3%;
- melhoria da escolaridade da população: entre 1990 e 1999, o número médio de anos de estudos da população de 25 anos ou mais passou de 3,9 para 5,7 anos para os homens e de 3,5 para 6,0 anos para as mulheres;
- forte crescimento das matrículas nos níveis fundamental, médio e de educação infantil;
- aumento da cobertura do ensino fundamental de 87% a 97% da faixa etária de 7 a 14 anos;
- redução da defasagem série-idade, caindo de mais de 50%, no início da década, para 41% no ano 2000;
- redução da repetência escolar (1^a-8^a séries), entre 1990 e 2000, de cerca de 40% para 21.6%;
- aumento da equidade: em 1992, 97,2% das crianças de 7 a 14 anos de famílias de renda alta estavam na escola; em 1999, o índice subiu para 98,9% – uma diferença de apenas 1,7 ponto porcentual. Já entre as crianças de renda baixa, o índice saltou de 74,5% para 92,5% – ou 18 pontos porcentuais. Entre os jovens, os percentuais são os seguintes: em 1992, 79,5% dos jovens de renda alta estavam estudando e, em 1999, 92,5% – 13 pontos

35 Através de provas, o SAEB recolhe informações sobre um conjunto de variáveis que permitem medir o grau de aprendizagem dos alunos da 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental e da 3^a série do Ensino Médio, além de identificar as condições em que ocorre o processo ensino/aprendizagem.

36 Aplicado a alunos das séries finais do ensino médio, o ENEM não é compulsório. Seus resultados podem significar pontos positivos para a entrada em universidades que assim o desejarem.

37 Para os alunos, o Provão é condição para a obtenção do diploma. Para as instituições, a avaliação baliza as políticas e incentivos do MEC, assim como sinaliza à demanda o ranking de qualidade em que se enquadram.

porcentuais a mais; entre os de renda baixa, o salto foi de 46,8% para 68,6% – 21,8 pontos percentuais. Por outro lado, entre 1992 e 2000, a cobertura escolar das crianças pertencentes aos 20% mais pobres elevou-se de 71% para 93%, enquanto a das crianças mais ricas elevou-se de 97% a 99%;

- melhoria da qualidade do ensino: aumento de 10% do corpo docente no ensino fundamental e de 36% no nível médio; inovação e melhora nos sistemas de qualificação docente.

Em particular, ao FUNDEF podem ser relacionados vários dos seguintes resultados:

- efeitos redistributivos regionais – as transferências globais operadas pelo FUNDEF totalizam cerca de 1,5% do PIB, redistribuídos entre estados e municípios, beneficiando principalmente os localizados nas regiões mais pobres;
- aumento do gasto médio por estudante – já no primeiro ano do FUNDEF, registrava-se um aumento do gasto médio per capita com estudantes de 22,7% , sendo que na Região Nordeste foi de 90%. *Em 49% dos municípios, que ofereciam 34% das matrículas do ensino fundamental, o aumento do gasto per capita / aluno, entre 1997 e 1998, foi da ordem de 127%. Entre 1998 e 2000, o gasto médio per capita com estudantes cresceu 48,5%no país, mas no Nordeste foi de 117,5%, no Norte de 90% e no Sudeste de 20%. Sem o Fundef e às mesmas taxas de matrículas, o gasto teria crescido apenas 6% (Semeghini, 2001).*
- melhora dos salários docentes – Entre 1997 e 1998, o salário médio docente cresceu no país em 13%, mas nas escolas municipais da Região Nordeste o crescimento médio foi de 49%. Entre 1997 e 2000, o crescimento médio nacional foi de 29,5%, mas na Região Nordeste foi de 54% e na Região Norte, de 35% (idem);
- melhoras na qualificação docente – Entre 1997 and 2000, to número de professores não-qualificados reduziu-se em 46%, tendo crescido em 11% a proporção dos titulados em ensino médio e em 12%, dos titulados no ensino superior.

Entretanto, é grande ainda a margem de melhoras a ser perseguida pelo impulso mudancista. Como já se disse, os níveis médio e superior de ensino carecem ainda de projetos estruturados e coerentes de mudanças. No caso do nível médio, apesar do acentuado crescimento recente das matrículas, a cobertura é ainda muito insuficiente, além de que este nível de ensino se ressentia da falta de recursos adequados para seu financiamento atual e sua expansão futura. Finalmente, a todos os níveis do sistema, a questão da melhora da qualidade ainda se impõe como desafio central, a ser enfrentado pela agenda futura.

CAPÍTULO 6

A POLÍTICA DE SAÚDE

Realizada no primeiro ciclo de reformas e completada ao longo dos anos 90, a reforma sanitária brasileira, que deu origem ao SUS – Sistema Unificado de Saúde, pode ser considerada o mais bem sucedido empreendimento reformista no campo das políticas sociais públicas brasileiras. Apesar de todas as dificuldades que tal sistema enfrentou e ainda enfrenta – e são muitas e complexas – a montagem, a implementação e a manutenção do SUS, em meio às tantas adversidades que vem enfrentando, comprova ser esta uma obra da vontade política, que se armou e se fortaleceu num campo denso de interesses e apoios, decisivos para capacitá-la a resistir e perseverar.

Panorama geral da reforma sanitária e de sua implementação

Até os anos 80, a política de saúde operou, no país, através de um quadro institucional muito fragmentado, segmentado também pela dicotomia entre prevenção e cura. Entre suas principais características, cabe destacar:

- no *modelo assistencial*, o predomínio da medicina urbana e curativa, operada em hospitais, em detrimento das ações preventivas e básicas, principalmente as de atendimento da população rural
- na *composição da oferta*, articulação do setor público e setor privado na prestação dos serviços, o segundo respondendo por 70% de serviços médicos contratados pelo setor público e, desde o final dos anos 80, por mais de 30% do mercado de saúde.
- no *acesso aos serviços*, a tendência de universalização a partir do segmento do seguro social.

O primeiro ciclo de reforma: anos 80

Impulsionada desde o final dos anos 70 por forte movimento social, a reforma sanitária ganhou seus contornos definitivos na Constituição de 88, com a criação do Sistema Unificado de Saúde – SUS, apoiado no direito universal da população à saúde. Nos seus vários planos, a nova política passou a guiar-se pelas seguintes definições:

- *no modelo assistencial* – Conformação de um sistema de livre demanda e acesso universal e gratuito da população a serviços de saúde de quaisquer tipos e níveis de complexidade;
- *no plano organizacional* - Estruturação de um sistema de acordo com os princípios da descentralização e municipalização, hierarquização, regionalização, integração e comando único;
- *no sistema de financiamento* – Apoiado nas seguintes receitas: recursos da seguridade social (contribuições sobre folha de salários), fontes fiscais (receitas de impostos e taxas dos governos federal, estaduais e municipais), contribuição sobre faturamento das empresas (CONFINS), imposto sobre lucro líquido, recursos originados em outras fontes (jogos de azar, impostos sobre produtos nocivos etc) e, desde 1998, da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), ou o imposto sobre o cheque.

A descentralização e municipalização do SUS apoiou-se em três modalidades hierarquizadas de gestão, para o enquadramento dos municípios: a *gestão incipiente*, a *gestão parcial* e a *gestão semi-plena*. O processo foi lento: até o final de 1997, apenas pouco mais da metade dos municípios já se enquadrava em algum tipo de gestão³⁸. Do ponto de vista de apoios e legitimidade, entretanto, o processo foi bastante exitoso e especialmente politizado, garantindo a continuidade da reforma e a persistência do SUS, mesmo quando se reconhecia as suas distorções e as necessidades de ajustamentos.

O segundo ciclo de reformas do SUS

As imensas dimensões do SUS – tanto organizacionais quanto e principalmente a sua clientela, estimada em cerca de 130 milhões de pessoas –, a sua recorrente carência de recursos, mesmo quando o gasto com saúde tenha crescido cerca de 70% na década dos 90³⁹, e as claras evidências de ineficácia, eficiência e inequidade marcaram a trajetória do sistema brasileiro de saúde ao longo da sua implementação, na primeira metade dos 90. Uma agenda de correções e ajustamentos – uma quase reforma, poderíamos dizer – vem sendo processada

38 Em 1994, dos aproximadamente 5100 municípios brasileiros, 57% estavam enquadrados em gestão incipiente ou parcial (2.941 municípios) e apenas 2% em gestão semi-plena (137 municípios, cobrindo cerca de 16% da população), enquanto 40% ainda permaneciam sem nenhum enquadramento.

39 O gasto com saúde, como proporcional do PIB per capita, aumentou de 2,44% no anos 80 para 3,3% na segunda metade dos anos 90 .

desde 1996, alterando-lhe a fisionomia através de medidas, cujos eixos e principais conteúdos estão registrados no quadro seguinte:

Quadro 6
Reformas recentes da Política de Saúde: dimensões e conteúdos

Dimensões das reformas	Conteúdos e orientações
Financiamento e sistema de transferências	<ul style="list-style-type: none"> ● diversificação/ampliação das fontes – CPMF* ● redistribuição de recursos em benefício da atenção básica – PAB** ● introdução do <i>per capita</i> individual como parâmetro de transferência inter-governamental – PAB ● transferências monetárias diretas às famílias (Bolsa Alimentação – 2001)
Autonomização e descentralização da gestão e do gasto	<ul style="list-style-type: none"> ● novas modalidades de descentralização e enquadramento dos municípios (NOB 96)
Focalização das ações básicas e da população carente	<ul style="list-style-type: none"> ● programa de Saúde da Família ● programa de Agentes Comunitários de Saúde ● PAB ● Farmácia Básica
Programas Prioritários	<ul style="list-style-type: none"> ● combate à mortalidade infantil ● saúde da mulher
Reorganização do aparato regulatório estatal	<ul style="list-style-type: none"> ● modernização, ampliação e grande reforço da capacidade regulatória estatal

* CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

** Piso de Atenção Básica

Algumas das alterações merecem atenção. Vejamos.

Nova sistemática e aceleração da descentralização

Em 1996, foi alterada a sistemática de descentralização e enquadramento, agora simplificada para apenas duas modalidades de gestão: a *Plena de Atenção Básica* - dotada de menor grau de autonomia - e a *Plena do Sistema Municipal* (ou Estadual, no caso do enquadramento dos estados) – que supõe a assunção total da gestão da saúde por parte do município. Ao final do ano de 1998, 93% dos 5.506 municípios estavam já enquadrados⁴⁰.

40 4.665 na modalidade Plena de Atenção Básica e 471 na Plena do Sistema Municipal.

Focalização das ações básicas e da população carente: o Piso de Atenção Básica - PAB

Com o objetivo de preservar e ampliar o espaço da atenção básica, foi introduzida, em 1997, uma nova sistemática de repasse de recursos aos estados e municípios, através do *PAB - Piso de Atenção Básica* que, somando-se às transferências anteriores, passa a destinar um valor mínimo (cerca de US\$8,80) por habitante/ ano para custear ações básicas de saúde. Juntamente com o PAB, outros programas básicos foram implementados nas áreas mais carentes, entre eles a Farmácia Básica, que distribui recursos para medicamentos a aproximadamente 4 mil municípios pequenos, cobrindo cerca de 33 milhões de habitantes. Os resultados positivos desses programas, tanto na ampliação significativa da equidade regional e intra-regional, quanto na ampliação da atenção básica foram já evidenciados em pesquisas e avaliações recentes (NEPP, 2001).

Focalização da população pobre: Agentes Comunitários de Saúde e Programa de Saúde da Família

Seguramente, a mais forte inovação programática e de concepção corresponde ao *PSF - Programa Saúde da Família* e, neste, ao *AACCS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde*. O PSF, centrado no atendimento à família e orientado por claras definições territoriais, exprime uma estratégia de implantação da atenção comunitária, visando a reorientação da atenção básica, o fortalecimento de sistemas locais de saúde e, no limite, a própria mudança do modelo assistencial vigente⁴¹. O *PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde* treina e mobiliza pessoal da própria comunidade para realizar ações educativas e básicas de saúde junto às famílias pobres, especialmente da zona rural⁴². Entre as novidades introduzidas por estes programas, duas seguramente representam, senão um avanço, pelo menos uma correção de insuficiências do SUS: a *descrição territorial da clientela*⁴³ e a opção pela *unidade familiar* como unidade de referência⁴⁴.

41 Cada equipe do PSF é formada por médico generalista, 2 auxiliares de enfermagem e 6 agentes comunitários de saúde, devendo cobrir mil famílias ou cerca de 4.500 habitantes/ano e referenciar-se a uma unidade básica de saúde, que assegura o acesso do paciente na rede do SUS.

42 Cada agente tem a responsabilidade de atender 167 famílias, sendo remunerado à base de um salário-mínimo/mês. De início, o PCAS implantou-se nas regiões Norte e Nordeste, mais tarde se estendendo às outras regiões e aos municípios do Comunidade Solidária.

43 A unidade de saúde da família refere-se a um território delimitado, cada equipe assumindo uma área de residência de 600 a 1000 famílias, variação que leva em conta as diversidades regionais.

44 A inscrição da população se faz via *cadastramento das famílias* pelas equipes do PSF/PACS, com ênfase nos componentes familiares e indicadores de morbidade.

Entre 1996 e 2000, seu crescimento foi expressivo, passando de 2000 a 7981 o número de equipes de saúde, de 34 mil a 128 mil o número de agentes de saúde e de 22 milhões a 60 milhões a população coberta.

Reorganização e reforço do aparato regulatório do Estado

Provavelmente uma das iniciativas mais decisivas do novo ciclo de mudanças da política de saúde diz respeito à modernização dos códigos e dos sistemas de regulação e controles públicos sobre a prestação privada dos serviços médico-sanitários. O amplo, forte e diversificado mercado de saúde pautou-se, tradicionalmente, por um sistema de normas e instituições bastante frouxo e tradicional, de baixa efetividade para disciplinar o mercado e garantir os direitos dos consumidores.

Com a criação da Agência Nacional de Saúde, implantou-se um sistema regulatório novo, capaz e de forte e ágil atuação. Nos últimos três anos, além do reforço sensível da Vigilância Sanitária, a regulamentação dos preços dos medicamentos, o enfrentamento da indústria do tabaco e, sobretudo, o controle do mercado privado de seguros de saúde estiveram entre as áreas onde mais fortemente se fez sentir a força regulatória do estado⁴⁵.

Resultados e principais desafios

Financiamento e gasto com saúde

O gasto com saúde parece ter acompanhado, nos anos 90, a grande expansão do SUS e as mudanças já assinaladas. Além do crescimento do nível do gasto, as evidências também apontam, nos anos 90, a crescente participação dos entes sub-nacionais no gasto público total com saúde, como se vê pela Tabela 4 abaixo:

45 Em 1998, foi aprovada a *nova lei que regulamenta os seguros privados*, cujas inovações principais foram a extensão da cobertura do risco para tratamentos de enfermidades crônico-degenerativas e AIDS, além da exigência de contrapartida financeira das seguradoras, quando seus segurados utilizam serviços públicos de saúde.

Tabela 4**Brasil: Gasto Público Total, Federal, Estadual e Municipal com Saúde**

(em US\$ milhões, em US\$ médios de 1996)

Ano	Federal		Estadual		Municipal		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1989	12.3	82.0	1.3	8.7	1.4	9.3	15.0	100
1992	7.2	72.0	1.5	15.0	1.3	13.0	10.0	100
1995	14.9	60.6	5.5	22.4	4.2	17.0	24.6	100
1998 (*)	16.7	66.8	4.5	18.0	3.8	15.2	25.0	100

Fonte: Medici, 1999 (*) estimativa orçamentária

Nos anos recentes, o gasto com saúde se viu pressionado por dois fatores: de um lado, a eliminação, desde 1.991, dos recursos da seguridade social, mais tarde substituídos por nova fonte, a CPMF; de 1994 em diante, as restrições do ajustamento fiscal. As evidências mostram, então, um declínio do gasto com pessoal, estagnação do gasto com investimento e elevação do gastos financeiros (amortização de dívidas). Entretanto, revelam também o esforço pela sustentação do gasto com assistência médica e um substancial crescimento das transferências voluntárias para as administrações estaduais e municipais.

A reforma sanitária iniciada nos anos 80 legou um sistema de saúde de enormes dimensões, organizado segundo princípios generosos e universalistas de atenção e dispensa de serviços. São inegavelmente positivos seus resultados, nos 13 anos de vigência do SUS, que se fazem sentir na ampliação da cobertura, na melhora dos indicadores de qualidade do atendimento e na elevação do patamar de equidade.

Entretanto, o sistema de saúde implantou-se em meio à adversidade das restrições financeira e fiscais do Estado, o que lhe impôs recorrentes dificuldades, sobretudo em matéria de investimento na sua expansão física. Correções recentes não foram ainda suficientes para vencer os mais agudos problemas, entre eles:

- os derivados da livre demanda: insuficiência dos atuais princípios de adscrição de clientela e de identificação da "porta de entrada";
- a insuficiência e as distorções do investimento: implantação incompleta das redes intermediárias e básicas de serviço, o que tende a sobrecarregar e comprometer a efetividade do sistema hospitalar; redução da capacidade hospitalar;
- insuficiência mas principalmente, ineficácia dos recursos: o alto custo do sistema, como um todo, convive com níveis absolutamente insatisfatórios de remunerações de pessoal e de serviços.

Em outras palavras, se é verdade que a reforma sanitária alcançou níveis de irreversibilidade e sustentabilidade, é verdade também que ainda enfrenta dificuldades da mesma natureza que as que tratou de superar, na sua origem. Assim, a agenda mínima atual da área impõe ainda a busca de soluções para pelo menos quatro aspectos essenciais: no plano dos recursos e gasto, a combinação virtuosa de mais recursos, mais regularidade e sobretudo, mais eficiência; no plano do modelo assistencial, a introdução de algum tipo de filtro à demanda; no plano das relações público/privado, o fortalecimento da capacidade regulatória dos estado e, enfim, no plano da gestão do sistema (nos seus vários níveis), a modernização e profissionalização dos procedimentos.

CAPÍTULO 7

ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA

A política de assistência social, juntamente com a de saúde, constituem as áreas mais completa e radicalmente afetadas pelas mudanças, iniciadas no primeiro ciclo e completadas no segundo, na metade dos anos 90. Com efeito, o Brasil contou sempre, na sua história, com programas assistenciais, mas será apenas do final dos anos 80 em diante que conviverá com uma política explícita de assistência social.

As principais mudanças do período 1980 - 2.000

A reforma incide sobre um campo fragmentado, descontínuo e ineficaz de programas, sabidamente a área do mais aberto exercício do clientelismo. Impulsionada desde o início dos anos 80 por conjuntos expressivos de atores, tem início na Constituição de 88 e na aprovação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, mas implementa-se efetivamente apenas a partir de 1995, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, através de algumas medidas decisivas:

- a extinção da principal agência federal, que concentrava os recursos e a tradição clientelista do passado, a Legião Brasileira de Assistência – LBA;
- a instalação do CONANDA – Conselho Nacional da Assistência Social e a instituição, em 1996, do Fundo Nacional da Assistência Social;
- a total descentralização, desde 1997, dos recursos federais às instâncias congêneres dos estados e dos municípios;
- a instituição de um novo programa de transferência monetária dos idosos carentes e às pessoas portadoras de deficiências físicas graves.

Já o foco no combate à pobreza, introduzido na agenda pública em 1993, traduziu-se desde 1995 no *Programa da Comunidade Solidária*, mais recentemente denominado *Comunidade*

Ativa, organizado simultaneamente como ação pública governamental⁴⁶ e como ação da “sociedade civil”⁴⁷. Em outra frente, o *Projeto Alvorada* opera 15 programas federais nas áreas de saúde, educação e renda nos municípios com os mais baixos índices de desenvolvimento humano.

Tanto em concepção quanto em organização e operação, as inovações introduzem verdadeira ruptura com o passado, como revelam os eixos e conteúdos que passaram a predominar na área, registrados no Quadro 7, a seguir:

Quadro 7
Políticas assistenciais e de combate à pobreza: principais eixos e conteúdos das mudanças

Eixos de Mudança	Principais conteúdos das alterações
Na Concepção	Direito Social como fundamento da política
No fundamento da política	
Nos critérios de justiça	Reforço da seletividade e apuração dos critérios de focalização Ampliação dos critérios de focalização
No estilo de política/gestão	Redução do clientelismo
Na Relação público/privado	Introdução da participação do setor privado empresarial
No financiamento	
Na provisão	Reforço das parcerias com o terceiro setor
Na natureza dos programas implementados	Introdução e/ou reforço de: <ul style="list-style-type: none"> • programas de transferências monetárias • programas de tipo “produtivo” – capacitação e crédito popular
Na armação institucional das políticas	Descentralização do poder decisório e de recursos
No sistema de financiamento	Delegação federativa de funções
No sistema decisório	
No sistema de supervisão e controles	Ampliação e institucionalização da participação social (forma conselhistas)

Outras características têm marcado a operação dos programas assistenciais e de enfrentamento da pobreza, a saber:

- a introdução de critérios competitivos pra a alocação de recursos (projetos, concursos etc);

46 Concentração de programas e recursos federais em municípios selecionadas por indicadores de pobreza.

47 Articulada pelo Conselho da Comunidade Solidária, os programas Universidade Solidária, Capacitação Solidária, Alfabetização Solidária e Artesanato Solidário operam apoiados em parcerias de organizações da sociedade civil, empresariado e organismos públicos.

- a introdução de conselhos locais com responsabilidade de supervisão dos programas;
- a introdução de mecanismos automáticos de entrega de recursos aos beneficiários, com objetivo de redução do arbítrio e do clientelismo (por exemplo, cartões magnéticos para o recebimento de recursos);
- a introdução do monitoramento e da avaliação externa como procedimentos de controle e transparência.

Os programas assistenciais federais são variados e estão presentes em distintas áreas de política, a própria assistência social, localizada nos Ministério de Previdência e Assistência Social, Educação, Saúde, Trabalho e Desenvolvimento Agrário, mas também no Programa Comunidade Solidária e no BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. São de distintos tipos, mas no período recente, a preferência tem se inclinado para programas de transferências monetárias diretas às famílias ou pessoas, e programas de crédito, como se pode verificar no quadro seguinte:

Quadro 8
Brasil. Programas de Transferências (en cash) direta a pobres e não – pobres. Presupuesto 2.002

Programas de transferências diretas	Início	Público-alvo	Beneficiários estimados (em 1.000)	Recursos previstos (em R\$ 1.000,00) (2002)
Não - contributivos				
Bolsa Escola (MEC)	2001	Famílias pobres / hijos 7-14 anos	10.245 alunos / 9 mi famílias	1,835 bi
Bolsa-Alimentação (Min. Saúde)	1998	0-6 anos	3.200	100 mi
Programa Erradicação do Trab Infantil – PETI	1995	7-14 anos	866 (niños)	314 mi
Programa do Agente Jovem (MPAS)	2001	15-17 anos	800 (jovens)	
Benefício Mensal – Idoso (MPAS)	1996	+67 anos	1.530	3,300 bi
Benefício Mensal – Portadores de Deficiência	1996	deficientes	783	
Renda Mensal Vitalícia	1972	seg. pobres		1,526 bi
Bolsa-renda- alimentação		Trab. Agríc		
PRONAF (Seguro – Renda Rural)	1997	Trab. agrícolas	9,3 mi famílias	253,3 mi
Auxílio-gás	2002	famílias pobres		900 mi
Com alguma contribuição				
Pension de trabajadores agrícolas	1991	trab. agrícolas		15,5 bi
Abono Salarial PIS/PASEP	1977	trabajadores merc. formal		4 bi
Seguro – desemprego	1988	trabajadores merc. formal		4,8 bi
Total			R\$29, 4 bilhões (1,5% do PIB)	

Em vários planos têm sido registrados resultados positivos das mudanças e inflexões da política assistencial e de combate à pobreza: a maior densidade da política; a amplitude da cobertura e a atenção ao maior número de categorias sociais; razoável redução do clientelismo e dos mecanismos de corrupção; a introdução da cultura da avaliação e das práticas de *accountability* etc .

Ainda assim, tais resultados longe estão de serem satisfatórios. E por várias razões. A própria fragmentação institucional da área tende a comprometer a eficácia dos programas. Também os sistemas de controle não se revelam ainda suficientes para inibir plenamente as práticas clientelistas, principalmente na ponta das operações dos programas descentralizados. A ampliação do gasto social com a área, a densificação e integração das redes de proteção social e o maior controle constituem ainda os temas predominantes na agenda setorial da assistência social.

OBSERVAÇÕES FINAIS: REFORMAS E RESULTADOS

Em menos de uma década, o Brasil foi capaz de reduzir em cerca de um quinto a mortalidade infantil⁴⁸ e o analfabetismo⁴⁹, em praticamente universalizar o acesso à educação fundamental, mas praticamente não obteve êxito nenhum na redução da desigualdade. Em 1999, os 10% mais ricos da população tinham rendimento médio 19 vezes maior do que os 40% mais pobres, a mesma variação já registrada em 1992, comprovando então ter a desigualdade permanecido praticamente inalterada em toda a década dos 90. Por outro lado, setores majoritários dos trabalhadores contam com precários ou nulos mecanismos de proteção, tanto do seu trabalho atual quanto para enfrentar as enfermidade e a velhice.

Os dados sumariamente apresentados neste trabalho sinalizam para o contraditório quadro social de fundo, no qual deve se inscrever uma avaliação dos resultados das reformas sociais, no Brasil. Ninguém duvida de que à introdução e ao reforço de programas como o de Saúde da Família, de Agentes Comunitários, de Aleitamento Materno ou de atenção materno-infantil devam ser creditados muitos – ou quase todos – os créditos da redução da mortalidade infantil. Nem que a redução do analfabetismo e melhora do desempenho escolar dos alunos deva-se a programas de incentivo à permanência ou volta à escola, à educação de adultos, aos programas do Livro Didático, da Merenda Escolar etc.

Entretanto, os duros indicadores de pobreza e desigualdade apontam para os severos limites das políticas sociais, que esbarram aqui em fenômenos estruturais de secular duração, agravados nos anos recentes pelo desemprego, pela instabilidade e precarização do trabalho, pela redução da renda das famílias.

Por outro lado, permaneceram e até mesmo foram ampliadas as lacunas da proteção social no campo da previdência social. Se é verdade que políticas ativas e passivas de emprego tornaram mais densa a proteção nesse campo, é verdade também que a ausência de sistemas provisionais dirigidos ao imenso e crescente setor informal do mercado de trabalho joga para um futuro não muito distante uma explosiva situação de desproteção da velhice, dificilmente coberta por limitados programas assistenciais.

48 -Entre 1992 e 1999, a mortalidade infantil caiu de 44,3 para 34,6 crianças mortas por mil nascidas vivas.

49 -O percentual de analfabetos na população de 15 anos ou mais de idade diminuiu de 17,2% para 13,3%, entre 1992 e 1999.

A modéstia dos resultados de nenhum modo faz justiça à intensidade das mudanças que vêm afetando os programas sociais desde a década dos 80, introduzindo inflexões importantes no perfil do Welfare State distorcido e centralizado que herdamos do regime autoritário.

Como tratamos de mostrar, principalmente através dos casos das políticas de educação, saúde e assistência social, os últimos quinze anos registram um já expressivo volume de alterações, afetando desde concepções até financiamento, organização, modo de operação e estilo de gestão. Projetados para o conjunto das áreas sociais, os resultados registram significativa mudança nos objetivos, eixos e orientações, mesmo quando nem todos os novos contornos das políticas tenham sido já suficientemente redesenhados.

Mas há outros aspectos que chamam a atenção. O Brasil não assistiu a um recuo do estado no campo das políticas sociais. Como vimos, não foi esse o conteúdo ou a orientação das reformas, que afinal têm registrado resultados positivos no plano institucional, garantindo e ampliando o universalismo e reduzindo razoavelmente as distorções do sistema.

Não é aí, então – num suposto recuo do Estado – que se deve buscar explicação para os limites da política social frente às lacunas e fragilidades dos mecanismos de proteção ao trabalho e, mais ainda, face à persistência da pobreza dos intoleráveis níveis de desigualdade.

Após vinte anos de experimentação reformista, a experiência brasileira recente na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas.

BIBLIOGRAFIA

Afonso, J. R. (1996) *Um Diagnóstico (Breve e Preliminar) do Atual Padrão de Financiamento e Gasto com Educação no Brasil*, Brasília: mimeo

Almeida, Ivan. C. (2001) *A comparação internacional de indicadores de financiamento e gasto com educação*. Em Aberto 74. vol. 18, setembro 2001. Brasília, pp-121-135

Cepal, 2002 Anuário Econômico de America Latina. 2002. Tabelas Seleccionadas. Santiago: Cepal.

Cunha Fernandes , 2001 Gasto Público Social, 1994 – 1998. Consolidação das três esferas de Governo. Brasília: 2001

DIEESE, 1997. Pesquisa DIEESE Nº 12 - *Encargos Sociais no Brasil - Conceito, magnitude e reflexos no emprego*

DIEESE-SEADE, 2002. Pesquisa Emprego / Desemprego. Boletim de Resultados. São Paulo

Draibe, Sônia M. (1996) - América Latina: O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas, NEPP - Cadernos de Pesquisa Nº 30, Campinas: UNICAMP Cepal

Draibe, Sônia M. (1998) – O Sistema Brasileiro de Proteção Social: O legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas, NEPP - Cadernos de Pesquisa no 32, NEPP- Unicamp – 1998

Draibe, S. M. & Matijascic, M. (2001). *The Market Orientation of Social Security: The Brazilian Case*. John Dixon and Mark Hyde editors (2001). *The Marketization of Social Security*. Westport, Connecticut: Greenwood Publisher Group. Quorum Books.

Draibe, Sônia M. (coord) (1998) - Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Síntese dos Resultados. Brasília: INEP – MEC

Draibe, Sônia M (1999) *A Reforma da Educação no Brasil. A Experiência da Descentralização de Recursos no Ensino Fundamental. Estudos de Casos* em Sergio Martinic, Cristian Aedo e Javier Corvalán (ed.). *Reformas em Educación y Salud em América Latina y el Caribe*. Santiago: CIDE/ILADES/BID/CIID

Draibe, Sônia M (1999a). *Brasil, anos 90: As Políticas Sociais no marco das Reformas Estruturais*,. Investigação referente ao caso brasileiro, desenvolvida no âmbito do *Projeto Crescimento, Emprego e Equidade: A América Latina e o Caribe nos Anos 90*. Relatório Final. Cepal, Chile

Draibe, Sônia M (1999b). *A Reforma da Educação no Brasil. A Experiência da Descentralização de Recursos no Ensino Fundamental. Estudos de Casos* em Sergio Martinic, Cristian Aedo e Javier

Corvalán (ed.). Reformas em Educación y Salud em América Latina y el Caribe. Santiago: CIDE/ILADES/BID/CIID

Draibe, Sônia M. (1998) – *La Reciente Descentralización de la Política Brasileña de Enseñanza Básica y de Salud* em Cominetti e Gropello (org.) – La Descentralización de la Educación y de la Salud, Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: CEPAL

Draibe, Sônia M. (1998a) – O Sistema Brasileiro de Proteção Social: O legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas, NEPP - Cadernos de Pesquisa no 32, NEPP- Unicamp – 1998

Draibe, Sônia M. (2001) *A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais*. SOCIALIS, Vol. 5, 2001, B. Ayres pp 131-158

Draibe, Sônia M. (2002a) -*Social Policies in the Nineties* . Renato Baumann (editor), Brazil in the 1990s - An Economy in Transition, Palgrave Publishers / St. Antony's Series, UK: Houndmills

Draibe, Sônia M. - (2002b) *The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities* in John P. Dixon and Robert Scheurell (eds.) (2002). The State of Social Welfare. The Twentieth Century in Cross-National Review. Westport, Connecticut: Greenwood Publisher Group.Praeger Publishers

IPEA, 2001. *Evolução Recente das Condições e das Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: MPOG. Documento

MEC/INEP/SECC. 2.001 *Censos Escolares 2.000*. Brasília

NEPP 1998, 1999, 2000. *Avaliação da Descentralização de recursos do FNDE e da Merenda Escolar*. Relatórios Finais. NEPP/UNICAMP

NEPP, 2001. *Avaliação do PAB – Piso de Atenção Básica de Saúde*. UNICAMP: Relatório de Pesquisa

Rodriguez, Alberto; Herrán, Carlos A. (2.000). *Educação Secundária no Brasil: Chegou a Hora*. Washington: BID/BIRD.

Semeguini, Ulisses C. (2001) *Fundef: corrigindo distorções históricas*. Em Aberto 74. vol. 18, setembro 2001. Brasília, pp 43-57

World Bank (1986) *Social Spendig in Brazil*. Washington: Working Paper



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) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br